Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne
Services ministériels
Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Octobre 1996

ÉVALUATION DE LA STRATÉGIE POUR L'ENVIRONNEMENT ARCTIQUE

RAPPORT FINAL

Projet #95/10

Évaluation dirigée par :

Terry Hunt
Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne

Évaluation entreprise de concert avec :

Comité consultatif sur l'évaluation de la SEA

William Carpenter, Nation métisse des T. N.-O., Yellowknife (T. N.-O.)

Julie Chouinard, administration centrale du MAINC
Ricki Hurst, administration centrale du MAINC

Norma Kassi, Conseil des Indiens du Yukon - Whitehorse (Yukon)

Brenda Kuzyk, région des T. N.-O. du MAINC, Yellowknife (T. N.-O.)

Carol Mills, Nation dénée, Yellowknife (T. N.-O.)

Mark Palmer, région du Yukon du MAINC, Whitehorse (Yukon)

Murray Swyripa, région des T. N.-O. du MAINC, Yellowknife (T. N-O.)

Rapport d'évaluation préparé par :

T. K. Gussman Associates Inc., Ottawa (Ont.)

Provenance des renseignements à l'appui de l'évaluation :

Aboriginal Public Relations Consulting Services, Whitehorse (Yukon)

Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne

Egeriex Inc., St.-Lambert de Lévis (Qc)

Lutra and Associates Ltd., Yellowknife (T. N-.O.)

T. K. Gussman Associates Inc., Ottawa (Ont.)

Table des matières

Page

Résumé i
Historique i
Objet de l'évaluation i
Méthode d'évaluation et questions à l'examen ii
Constatations de l'évaluation ii
RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS vi

Section 1 - Introduction 1
Objet du rapport 1
Structure du rapport 1
Objet de l'évaluation 1

Section 2 - Démarche d'évaluation 2

Section 3 - Objets de l'évaluation 3

Section 4 - Méthodes utilisées pendant la présente évaluation 4
Entrevues et examens de dossiers menés dans les territoires et dans la Région de la capitale nationale 6
Examen documentaire et entrevues avec des experts 6
Entrevues téléphoniques avec des chefs de projet 7
Entrevues téléphoniques avec des représentants des collectivités 8
Études de cas dans des collectivités 8
Auto-évaluations et examen statistique 8
Évaluation des partenaires autochtones 9

Section 5 - Profil de la SEA - Vue d'ensemble 10
Mandat prévu par la loi 11
Liens internationaux 14

Section 6 - Constatations de l'évaluation en ce qui concerne la SEA dans son ensemble 15
État de la mise en application 15
Efficacité de la mise en oeuvre 21
Réalisation des objectifs 27
Pertinence de la Stratégie 34
Améliorations et solutions de rechange 42
Leçons apprises au sujet des meilleures pratiques et de l'instauration de partenariats ... 45

Section 7 - Sommaire des conclusions et des recommandations 48

Annexes
Mandat
Action sur les contaminants
Action sur les déchets
Action sur l'eau
Action sur l'intégration de l'environnement et de l'économie

101-01130/

Appendices au rapport d'évaluation (en anglais seulement)

Volume I

Appendix 1: Territorial and Headquarters Interviews and File Reviews

Appendix 2: Literature Review and Expert Panel

Appendix 3: Project Leaders Telephone Interviews
- Annex A: Contaminants Component Projects
- Annex B: Waste Component Projects NWT & Yukon
- Annex C: Water Component Projects NWT & Yukon
- Annex D: CRMP & EAP Projects NWT & Yukon

Appendix 4: Community Representatives Telephone Interviews NWT & Yukon

Volume II

Appendix 5: Community Visits
- Annex A: Carcross Tagish, Yukon
- Annex B: Fort Simpson, NWT
- Annex C: Cambridge Bay, NWT

Appendix 6: Statistical Review and Self-Evaluation Guides

Appendix 7: Aboriginal Partners' Evaluation

Appendix 8: Program Profile

Résumé

Historique

La SEA est une initiative fédérale d'une durée de six ans lancée en avril 1991 par le gouvernement fédéral dans le but de préserver et d'améliorer l'intégrité, la santé, la biodiversité et la productivité de l'écosystème de l'Arctique pour la jouissance des générations actuelles et futures. Le budget global de 100 millions $ consacré à l'initiative pour une période de cinq ans devant prendre fin en 1995 a été réduit et réaménagé sur une période de six ans devant prendre fin en 1996-1997. Sur l'ensemble du budget, le MAINC assurait la gestion de 91,3 millions $. La Stratégie comportait quatre volets d'intervention spécifiques ainsi qu'un volet de communications. Les quatre volets sont respectivement les volets Action sur les contaminants, Action sur les déchets, Action sur l'eau et Action sur l'intégration de l'environnement et de l'économie. La SEA a été mise en oeuvre avec la collaboration de cinq partenaires autochtones et des ministères fédéraux des Pêches, de l'Environnement et de la Santé, ainsi qu'avec plusieurs ministères des gouvernements du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest. Les partenaires autochtones sont le Conseil des Indiens du Yukon, la Nation dénée, la Nation métisse des Territoires du Nord-Ouest, l'Inuit Tapirisat du Canada (ITC) et la Conférence circumpolaire inuit (CCI).

La SEA appuie en outre les efforts de coopération internationale du Canada dans les domaines de la recherche et de la surveillance environnementale dans le cadre de la Stratégie de protection de l'environnement arctique (SPEA), une initiative importante visant à coordonner les actions environnementales dans huit nations circumpolaires, à savoir le Canada, le Danemark (Groënland), la Finlande, l'Islande, la Norvège, la Russie, la Suède et les États-Unis. La SPEA deviendra une composante du Conseil de l'Arctique dont la création est proposée.

Objet de l'évaluation

Le MAINC s'est engagé à soumettre au Conseil du Trésor une évaluation des résultats de la SEA et des options pour l'avenir à cet égard. L'évaluation porte sur la pertinence, les résultats et l'efficacité de la SEA et dégage les leçons apprises à la faveur de cette initiative, et elle vise à fournir des renseignements à jour de nature à aider la haute direction à planifier ses activités de programmes futures et à établir des priorités. Le présent document constitue le rapport final sur les constatations issues de l'évaluation et sur les résultats de l'ensemble de la Stratégie, les annexes B à E faisant état des résultats plus détaillés des quatre volets.

Méthode d'évaluation et questions à l'examen

L'évaluation a été dirigée par un agent principal d'évaluation du MAINC, avec le concours d'un Comité consultatif comprenant des représentants de trois des partenaires autochtones, des bureaux régionaux du MAINC dans les territoires et du programme de la SEA à l'administration centrale. Le Comité a élaboré une méthode d'évaluation tout à fait particulière afin d'améliorer l'accès à l'information et de promouvoir le transfert de compétences en mettant en liaison des firmes du Sud et du Nord avec des consultants issus des communautés autochtones. Les constatations de l'évaluation sont fondées sur des renseignements obtenus à plusieurs sources, et plus précisément sur les examens menés dans la capitale nationale, au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, sur une analyse documentaire et sur des opinions d'experts, sur des entrevues menées avec des chefs de projet des différents volets de la SEA, avec des représentants des communautés, sur l'évaluation des partenaires autochtones, sur les réponses données au guide d'auto-évaluation et sur des études de cas menées dans trois collectivités.

Cinq questions devant faire l'objet de l'évaluation ont été approuvées et intégrées au mandat (annexe A) en juin 1995, à savoir :

- *Quel est l'état de la mise en oeuvre de la stratégie et de ses volets d'application et dans quelle mesure la mise en application a-t-elle été efficace?*
- *Dans quelle mesure la Stratégie pour l'environnement arctique et ses volets d'application ont-ils atteint les objectifs fixés?*
- *La Stratégie et ses volets d'application sont-ils toujours pertinents?*
- *Quelles améliorations ou solutions de rechange y aurait-il lieu d'apporter à la Stratégie et à ses volets d'application?*
- *Quelles leçons peut-on tirer de la Stratégie et de ses volets d'application en ce qui concerne les meilleures pratiques et l'établissement de partenariats entre les intervenants?*

Constatations de l'évaluation

État de la mise en application : De manière générale, l'évaluation des niveaux de contaminants présents chez les espèces de poissons et d'animaux a été menée. Peu de choses ont été faites pour ce qui est d'évaluer les répercussions sur la santé humaine, et en cela la situation reflète l'état de la science à l'échelle internationale. La petite taille des populations concernées et l'interaction d'autres facteurs comme la consommation de tabac constituent des contraintes additionnelles à l'évaluation des répercussions pour la santé humaine. Des progrès importants ont été signalés dans les travaux préparatoires à l'adoption de mesures de contrôle internationales, et le Canada mérite d'être félicité pour avoir pris l'initiative de travaux visant à adopter des mesures pour prévenir la pénétration de polluants organiques rémanents (POR) dans l'environnement de l'Arctique. L'évaluation a permis de constater que le Canada s'est taillé une place de chef de file à l'échelle internationale par ses travaux dans le volet Action sur les contaminants.

L'élimination des déchets a commencé et tous les éléments du plan de travail à cet égard ont été mis en application. Comme prévu, l'effort à consentir devra se poursuivre après l'expiration de la Stratégie. On estime que les lieux de décharge présentant le plus de dangers ont été répertoriés et évalués. La SEA a permis de bien mesurer la gravité de la situation pour ce qui est des déchets dans les territoires du Nord et les efforts du Ministère ont surtout visé l'élimination des déchets dangereux connus qui se trouvent encore dans les sites, de façon à permettre au Ministère de s'acquitter de ses responsabilités en matière de santé, de sécurité et en matière juridique. On estime que 20 % du volume des matières dangereuses connues sont encore en cours d'élimination. L'élimination des déchets présents dans de nombreuses communautés du Nord s'est faite à l'aide de fonds de la SEA. L'évaluation a permis de constater qu'une large part des travaux d'élimination ont été menés pendant les premières années de la Stratégie. En raison de contraintes liées aux budgets et à l'emplacement même des sites, seulement 2 des 21 sites abandonnés le long de la ligne DEW (réseau d'alerte avancé) ont été nettoyés.

Le Réseau de surveillance de la qualité de l'eau de la SEA finance actuellement 81 stations de surveillance de la qualité de l'eau qui, pour la plupart, n'existaient pas avant l'adoption de la SEA. De nombreuses études sur la qualité de l'eau sont en cours dans des régions spécifiques et la plupart se sont déroulées comme prévu et se poursuivent, lorsque des problèmes touchant la qualité de l'eau se posent dans les collectivités. En raison des réductions budgétaires et de l'accroissement des coûts, l'expansion du réseau de surveillance de la qualité de l'eau a connu un ralentissement. Des études hydrométriques visant des régions spécifiques ont été financées à l'aide d'une petite partie du budget des eaux de la SEA et ont dû être menées avec l'aide soutenue d'organisations extérieures. Le Laboratoire d'analyse des eaux du Yukon n'a pas été établi, par contre celui des T. N.-O. aurait bénéficié des améliorations prévues au plan. Le laboratoire des T. N.-O. est actuellement utilisé par les deux territoires.

Le volet Action sur l'intégration de l'environnement et de l'économie comporte trois aspects : le Programme de gestion des ressources communautaires (PGRC), le Programme d'action environnementale et le Réseau d'information du Nord (RIN). Dans le cas de plus de la moitié des projets du PGRC qui ont été échantillonnés aux fins de l'évaluation, des plans étaient censés avoir été établis, mais pas nécessairement sous forme écrite, et des résultats positifs sont encore attendus de l'exercice. L'évaluation a permis de constater que l'on se félicite des efforts de renforcement des capacités déployés à la faveur de projets relevant du PGRC et on y voit un résultat important. Certaines communautés ont entrepris dans le cadre du PGRC, des projets qui devraient déboucher sur des stratégies de conservation et sur des politiques de gestion des ressources, tandis que d'autres collectivités ont utilisé les fonds provenant du PGRC pour mener des projets environnementaux à l'échelle locale, sans se donner de plans exhaustifs en la matière. De façon générale, les PEA (Programmes d'action environnementale) comportaient une campagne de sensibilisation à court terme et des centaines de programmes du genre ont été menés à terme. Le Réseau d'information du Nord a été mis sur pied et on s'attend à ce qu'il soit de plus en plus utilisé à mesure que les collectivités auront accès à Internet.

Efficacité de la mise en application : L'évaluation a révélé que la structure des volets de la Stratégie était généralement acceptable et qu'une meilleure coordination entre les volets serait profitable. Les participants à chacun des volets ont dit souhaiter être informés des activités ayant cours dans les autres volets.

Nous avons constaté que l'efficacité organisationnelle au sein du volet Action sur les contaminants était très bonne. Le Comité des contaminants du Yukon a été jugé plus efficace que son homologue des Territoires du Nord-Ouest, en raison des ateliers qui ont permis d'associer davantage les intervenants à l'action du comité. Les partenaires autochtones ont amélioré l'efficacité des efforts déployés en identifiant des façons efficaces de communiquer avec les collectivités. L'efficacité organisationnelle des activités du volet Action sur les déchets au Yukon a également été très bonne. Dans les T. N.-O., l'insistance sur le respect des obligations légales n'a pas permis de gérer avec autant de souplesse qu'on l'aurait souhaité, si bien que l'on s'est moins préoccupé de planification spécifique et d'établir des priorités et que les partenaires autochtones n'ont pas participé autant au processus décisionnel. Dans l'ensemble, l'organisation au sein du volet Action sur l'eau s'est révélée efficace, encore que la coordination et la communication interministérielles avec les autres volets pourraient être améliorées. L'évaluation a permis de constater que le volet Action sur l'intégration de l'environnement et de l'économie était efficace dans les deux régions. On constate en outre que l'absence de personnel spécifiquement affecté au volet nuit à l'efficacité de la pénétration de la Stratégie dans les communautés du Yukon.

Atteinte des objectifs : Dans l'ensemble, la SEA a été perçue comme étant l'une des plus grandes réalisations du gouvernement fédéral à ce jour au nord du 60e parallèle. La SEA compte de nombreux succès à son actif, en dépit des compressions budgétaires du gouvernement. Le Canada devance largement tous les autres pays en ce qui concerne les questions environnementales dans le Nord, et la situation à cet égard est directement attribuable aux activités menées dans le cadre de la SEA. Les objectifs généraux sont considérés comme concrets et la SEA est perçue comme contribuant de manière décisive à la réalisation de tous ses objectifs fixés, bien que certains de ces objectifs soient poursuivis à longue échéance. La SEA a contribué à mieux sensibiliser le Nord tout entier aux questions environnementales et les efforts dans ce sens devraient faire en sorte d'assurer la santé et la protection des écosystèmes de l'Arctique. On relève des gains importants du côté de la sensibilisation des collectivités et de la planification environnementale. Les partenariats et la participation des collectivités ont contribué à améliorer le processus décisionnel, en associant divers intervenants à l'action menée. Les travaux sur les contaminants ont permis de grandes réalisations à l'échelle internationale.

Pertinence : Les renseignements recueillis montrent que la raison d'être de la SEA demeure tout aussi pertinente aujourd'hui que le jour où elle a été lancée. À presque toutes les sources où ils sont puisés, les résultats indiquent que les objectifs en ce qui concerne les contaminants demeurent pertinents. La plupart des observateurs s'entendent pour dire que la science doit progresser pour qu'on en vienne à mieux comprendre les effets des contaminants présents dans la chaîne alimentaire sur la santé humaine. Un consensus évident se dégage en faveur du maintien du volet Action sur les déchets. Les objectifs du volet ont cependant évolué au fil du temps, en raison des contraintes budgétaires. Les initiatives stratégiques récentes menées dans le but de mieux cibler encore les activités dans le domaine des déchets devraient permettre d'en arriver à une approche mieux orientée, qui ciblera en priorité les sites à haut risque.

Les objectifs du volet Action sur l'eau sont considérés comme étant encore pertinents. On insiste non seulement sur la nécessité de maintenir le réseau de surveillance de la quantité de l'eau, mais en particulier sur l'importance qu'il faut accorder aux aspects de la qualité de l'eau du programme, aspects qui s'articulent avec les activités sur les contaminants et, à la limite, avec les activités touchant la santé humaine et la sécurité. Les objectifs en matière d'environnement et d'économie sont jugés appropriés, mais on concède que ces objectifs ne devraient pas prendre le pas sur les questions touchant la santé humaine et l'environnement.

Une large part des renseignements détenus fait ressortir les aspects bénéfiques des liens entre le programme relatif à la qualité de l'eau et les projets touchant les contaminants, les déchets et certains projets du PGRC. De leur côté, les représentants autochtones ont dit considérer la SEA comme un exemple de la démarche holistique qu'ils réclament depuis longtemps. La SEA est considérée comme un modèle prometteur dont on devrait s'inspirer dans les programmes futurs et pour la prestation des programmes dans le Nord.

Les participants à l'évaluation ont indiqué avoir des inquiétudes quant aux conséquences que pourrait avoir la disparition prochaine de la SEA. Des représentants régionaux ont indiqué que le niveau d'activité auquel on assisterait sans le financement de la SEA pourrait être inférieur au niveau d'activité nécessaire pour assurer l'intégrité des écosystèmes de l'Arctique.

Meilleures pratiques et leçons apprises : Les participants à l'évaluation ont exprimé des points de vue clairs et complémentaires quant à l'objectif des partenariats formés dans le cadre de la SEA. Dans leur évaluation, les partenaires autochtones parlent de «synergies des partenariats». Les représentants des collectivités et des organisations autochtones ont dit de l'initiative qu'elle constituait un partenariat réel et significatif et de nombreux participants du gouvernement comme de l'extérieur ont dit que la SEA avait, dans le Nord, grandement accru la crédibilité du MAINC en particulier, et du gouvernement fédéral dans son ensemble. Tous les intervenants ont dit considérer les résultats des partenariats comme la preuve que le succès n'est pas possible sans la participation entière de tous les paliers de gouvernement et des habitants du Nord au processus décisionnel. C'est par les partenariats noués dans le cadre de la SEA que les programmes prennent toute leur pertinence et qu'il est possible de centrer l'action à la fois sur les préoccupations des collectivités et sur les questions scientifiques. Certaines personnes voient dans les partenariats un moyen de responsabiliser les organismes décisionnels et de recueillir une information équilibrée à l'appui de décisions qui se veulent éclairées. Les partenariats qui se nouent aujourd'hui permettent d'acquérir les compétences nécessaires pour prendre la relève lorsque le MAINC aura quitté la scène.

Le renforcement des capacités, la qualité du travail scientifique et la création du Centre for Nutrition and the Environment of Indigenous Peoples (CINE) sont aussi des éléments considérés comme étant des forces, au même titre que la grande visibilité dont jouit la SEA, de même que la mesure dans laquelle les travaux menés dans le cadre de la SEA contribuent à la SPEA et à faire du Canada un chef de file. (Dans le domaine de l'environnement arctique.)

L'évaluation a toutefois permis de relever des aspects au sujet desquels il serait possible d'améliorer la coordination entre les volets de même que la responsabilisation.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Les pages 48 à 52 du rapport renferment l'exposé des constatations et des conclusions issues de l'analyse exposée dans les annexes relatives aux volets, accompagné des recommandations qui suivent :

1: Le MAINC devrait prendre les mesures nécessaires pour maintenir les priorités de travail et poursuivre les partenariats entrepris dans le cadre de la Stratégie pour l'environnement arctique;

2: Pour la suite des travaux entrepris dans le cadre de la SEA, il y aurait lieu de réviser la formule adoptée, de manière à en arriver à une meilleure efficacité encore par la consolidation des aspects des volets de recherche qui se recoupent et par la rationalisation des structures d'administration et des comités;

3: Pour que le MAINC puisse continuer à s'acquitter de ses responsabilités réglementaires et le Ministre de ses responsabilités redditionnelles, il conviendrait de tenir à jour le répertoire des sites de déchets et de le vérifier périodiquement pour en assurer l'exactitude;

4: La communication des découvertes scientifiques et des renseignements en matière de santé aux collectivités autochtones du Nord devrait se faire dans le respect de la collectivité et s'exprimer dans un langage clair et simple;

5: Si la SEA devait être reconduite, il faudrait s'efforcer d'établir un régime de mesure du rendement fondé sur les résultats et prévoir des systèmes de collecte de données et de mise en oeuvre pour les besoins de la gestion et dans une optique de responsabilisation;

6: Le MAINC devrait continuer à appuyer une démarche coordonnée au pays en ce qui concerne les questions environnementales du Nord afin d'assurer au Canada une présence forte et crédible à l'échelle internationale;

7: L'esprit de partenariat démontré à la faveur de la SEA devrait former la pierre angulaire de la contribution du Canada aux efforts internationaux visant à améliorer l'environnement circumpolaire.

Section 1 - Introduction

Objet du rapport

Le présent rapport fait état des constatations issues d'une évaluation de la Stratégie pour l'environnement arctique (SEA) entreprise par la Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne (DGEVI) du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC). Le rapport renferme une description de la Stratégie, un exposé sommaire de la démarche et de la méthodologie d'évaluation, les constatations de l'évaluation et les options pour l'avenir.

Structure du rapport

Les résultats de l'évaluation exposés dans le rapport le sont dans l'optique de la Stratégie dans son ensemble. Les résultats sommaires de l'évaluation de chacun des quatre volets de la Stratégie figurent dans les annexes B à E. Ces annexes constituent quant à elles une synthèse des multiples sources auprès desquelles des renseignements ont été recueillis afin d'évaluer les répercussions de la Stratégie. Les rapports sur chaque source de renseignements consultée dans le cadre de l'évaluation figurent dans des appendices, qui sont présentés séparément.

Objet de l'évaluation

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) s'est engagé à soumettre au Conseil du Trésor une évaluation des résultats de la SEA et des options pour l'avenir à cet égard. Dans la foulée des décisions prises au lendemain du budget fédéral, la présente évaluation renferme des données à jour qui aideront les cadres supérieurs à définir les activités de programme futures et à établir des priorités. L'évaluation porte sur la pertinence, les résultats et l'efficacité de la SEA et recommande toutes les améliorations ou les solutions de rechange à la Stratégie existante qui s'imposent. L'annexe A renferme le mandat de l'évaluation.

Section 2 - Démarche d'évaluation

L'évaluation a été menée par un agent d'évaluation supérieur de la Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne (DGEVI), en collaboration avec un comité consultatif formé d'un représentant de trois des cinq partenaires autochtones à la SEA, d'un représentant de chacun des bureaux régionaux du MAINC dans les territoires et d'un représentant du programme provenant de l'administration centrale. Le comité relevait de la DGEVI.

À la demande du Comité consultatif, l'évaluation a été menée dans une optique particulière, c'est-à-dire en mettant des firmes du Sud et du Nord en liaison avec des consultants des collectivités autochtones de manière à améliorer l'accès à l'information et l'authenticité des constatations, de même que dans le but de promouvoir le transfert de compétences et de connaissances en matière d'évaluation. Des consultants des collectivités autochtones ont été mis à contribution dans la conduite des trois études de cas dans des collectivités effectuées pour les besoins de l'évaluation et une entreprise autochtone s'est chargée de mener les entrevues relatives aux projets et dans les collectivités du Yukon.

Une entreprise du Nord comptant à son effectif des chercheurs autochtones greffés à l'équipe du projet s'est chargée des entrevues au sujet des projets et dans les collectivités des T. N.-O. Dans la mesure où la chose était possible et utile, des efforts ont été faits pour s'assurer que les entrevues menées avec des participants à des projets dans le cadre de la SEA et avec des représentants des collectivités le soient dans la langue autochtone de la personne interviewée. Conformément à l'usage à la DGEVI, les trois collectivités du Nord qui ont participé à des études de cas ont eu l'occasion de livrer leurs impressions au sujet des rapports sur les études de cas les concernant.

Section 3 - Objets de l'évaluation

Cinq questions devant faire l'objet d'une évaluation ont été approuvées et intégrées au mandat en juin 1995, à savoir :

Question 1 : *Quel est l'état de la mise en oeuvre de la stratégie et de ses volets d'application et dans quelle mesure la mise en application a-t-elle été efficace?*

Question 2 : *Dans quelle mesure la Stratégie pour l'environnement arctique et ses volets d'application ont-ils atteint les objectifs fixés?*

Question 3 : *La Stratégie et ses volets d'application sont-ils toujours pertinents?*

Question 4 : *Quelles améliorations ou solutions de rechange y aurait-il lieu d'apporter à la Stratégie et à ses volets d'application?*

Question 5 : *Quelles leçons peut-on tirer de la Stratégie et de ses volets d'application en ce qui concerne les meilleures pratiques et l'établissement de partenariats entre les intervenants?*

Section 4 - Méthodes utilisées pendant la présente évaluation

Les constatations de l'évaluation sont fondées sur de multiples sources de renseignements : examens menés dans les régions du Yukon, des T. N.-O. et de la Capitale nationale; examen documentaire et opinions d'experts; discussions avec des chefs de projet relevant des volets de la SEA; entrevues téléphoniques menées avec des représentants des collectivités; évaluation menée par les partenaires autochtones; réponses données à un guide d'auto-évaluation et, enfin, trois études de cas menées sur place dans des collectivités.

L'évaluation a été menée dans une optique intersectorielle. À la faveur de l'évaluation, la Stratégie a été examinée dans son ensemble, mais a permis également de faire des constatations spécifiques au sujet des quatre volets de la SEA et des projets entrepris dans le cadre de cette dernière. Plusieurs sources de renseignements ont été sondées de manière à tenir compte du mode décentralisé de prestation de la SEA, du grand nombre de participants, lesquels comprenaient des ministères fédéraux, des partenaires autochtones, les gouvernements et des collectivités des territoires, et de la difficulté générale inhérente à la détermination des effets des programmes environnementaux. Les constatations de l'évaluation étaient fondées sur deux sources de données ou plus. L'utilisation de plusieurs sources permet de renforcer le bien-fondé des constatations de l'évaluation. La concordance de plusieurs sources de données ne fait que confirmer la validité des constatations. Le tableau 1 décrit chacune des sources de renseignements utilisée et précise le niveau de couverture obtenu. Le tableau 1 est suivi d'une brève description de chaque source. Les constatations détaillées figurent dans les appendices qui accompagnent la présente évaluation, qui ont été publiées séparément.

Tableau 1 : Évaluation de la SEA - Sources de données et niveaux de couverture

Sources de renseignements	Description et objet	Niveau de couverture[1]
Examens menés dans les territoires et dans la Région de la capitale nationale (RCN)	Ces examens consistaient en des entrevues menées auprès des représentants des partenaires autochtones de la SEA, de l'administration centrale du MAINC et des bureaux régionaux et des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon, des gouvernements du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, de l'administration centrale et des bureaux régionaux de Santé Canada, d'Environnement Canada et de Pêches et Océans Canada et d'entrevues menées auprès d'autres intervenants importants.[2] Dans le cadre de l'exercice, des documents ont été examinés afin d'obtenir des renseignements sur la structure organisationnelle, sur la planification et sur l'établissement des priorités, sur le processus de sélection des projets, sur la coordination et les communications, et aux fins de suivi de la mise en application et d'évaluation de la réalisation des objectifs.	Au total, 83 personnes ont été interrogées à propos de cette source. Le taux de réponse a été de 97 %.
Entrevues téléphoniques avec des dirigeants des collectivités	Un bon nombre de représentants de collectivités du Nord (aussi bien autochtones que non autochtones) ont été interrogés afin de recueillir leurs points de vue sur la SEA et sur sa mise en application.	Quarante-sept personnes ont été interrogées (26 dans les T.-N.-O. et 21 au Yukon) pour un taux de réponses global de 77 %.
Entrevues téléphoniques avec des chefs de projet	Des entrevues ont été menées avec des chefs de projets financés dans le cadre de chacun des quatre volets de la SEA. Les projets ont été ventilés par activité et par région et les échantillons ont été constitués de manière aléatoire.	Deux cent vingt-quatre chefs de projet ont été interrogés, pour un taux de réponse global de 90 %.
Études de cas dans les collectivités	Trois collectivités ont participé à des études de cas sur place. Un examen des dossiers de projet a également été effectué dans les bureaux du MAINC et chez certaines organisations bénéficiaires.	Des entrevues ont été menées auprès de responsables de projet dans le cadre de la SEA et avec des représentants des communautés autochtones et non autochtones.
Examen documentaire	Cet aspect de l'évaluation avait pour but de réunir des renseignements additionnels sur l'historique, les principes, les démarches et les enjeux de l'examen de la politique du Canada à l'égard de l'environnement du Nord.	Examen approfondi de publications scientifiques et professionnelles et de rapports gouvernementaux obtenus dans des bibliothèques ou figurant sur des disques optiques (CD-ROM), le tout accompagné des vues exprimées par huit experts.
Guide d'auto-évaluation de projet	Les administrateurs de programme ont collecté des données quantitatives se rapportant à des projets relevant des volets Action sur les déchets, Action sur l'eau et Action sur l'environnement et l'économie, données qui figuraient dans l'échantillon utilisé pour les entrevues téléphoniques sur les projets. L'objet de l'exercice était de réunir de l'information détaillée provenant des dossiers de programme dans le but d'amasser des renseignements additionnels pour les besoins de l'évaluation.	Au total, 159 guides ont été remplis, pour un taux de réponses de 86 %. Globalement, cet échantillon représente 43 % des études sur l'eau se rapportant à des régions spécifiques, 14 % se rapportant à des projets touchant l'environnement et l'économie et 8 % de l'ensemble des projets touchant les déchets entrepris par les programmes respectifs.

[1] Il serait inutile de faire la somme des résultats obtenus pour l'ensemble des sources de recherche, puisque certaines personnes ont participé à des entrevues relatives à plus d'un volet et pour deux champs de recherche ou plus.

[2] Parmi les tiers interrogés, mentionnons les organisations suivantes : le CINE, la Chambre de commerce de Yellowknife, le Comité canadien des ressources arctiques, la Yukon Chamber of Mines, la Yukon Conservation Society, la Yukon Tourism Industry Association, la Commission des eaux du Yukon et le Yukon College.

Entrevues et examens de dossiers menés dans les territoires et dans la Région de la capitale nationale

Au total, 83 personnes ont été interviewées, et la plupart d'entre elles en personne, entre le 4 décembre 1995 et le 1er février 1996. Environ la moitié des participants provenaient du MAINC (membres de la haute direction, cadres supérieurs et fonctionnaires des opérations provenant de l'administration centrale et des bureaux régionaux du Yukon et des T. N.-O.). L'autre moitié comprenait neuf directeurs et employés des opérations provenant des cinq organisations autochtones partenaires de la SEA, huit fonctionnaires provenaient des gouvernements du Yukon et des T. N.-O. et 16 fonctionnaires provenaient de l'administration centrale et des bureaux régionaux de Santé Canada, d'Environnement Canada et de Pêches et Océans Canada. Ont également été interviewés des représentants du CINE, de la Chambre de commerce de Yellowknife, du Comité canadien des ressources arctiques, de la Yukon Chamber of Mines, de la Yukon Conservation Society, de la Yukon Tourism Industry Association, de l'Office des eaux du Yukon et du Yukon College. Le taux de réponse a été de près de 100 %.

Des examens génériques de dossiers concernant la coordination de la SEA et les volets Action sur les déchets, Action sur l'eau et sur l'intégration de l'environnement et de l'économie ont été effectués dans les bureaux régionaux de Whitehorse et de Yellowknife du MAINC. L'administration centrale a procédé au même exercice en ce qui concerne les volets Action sur les contaminants, Action sur l'eau et Action sur les déchets, de même que sur la coordination générale de la SEA. Les examens de dossiers avaient pour objet de réunir des renseignements au sujet de la structure organisationnelle, de la planification et de l'établissement des priorités, du processus de sélection des projets, de la coordination et des communications, de même que sur le suivi de la mise en oeuvre et sur la réalisation des objectifs.

L'Annexe 1 fait état des résultats de ces examens régionaux.

Examen documentaire et entrevues avec des experts

Des publications scientifiques et professionnelles de même que des rapports gouvernementaux ont été consultés dans des bibliothèques ou sur disque optique (CD-ROM) afin d'obtenir de l'information de base sur l'historique, les principes, les démarches et les questions se rapportant à la politique du Canada sur l'environnement du Nord.

Les constatations de l'examen documentaire ont fait l'objet d'une synthèse et ont été intégrées aux résultats de huit entrevues avec des experts; l'Annexe 2 renferme le rapport final à ce sujet.

Entrevues téléphoniques avec des chefs de projet

Les entrevues téléphoniques ont été menées avec un échantillon de représentants des collectivités ou avec des gestionnaires scientifiques responsables de projets financés dans le cadre de chacun des quatre volets de la SEA. Les entrevues avaient pour objet de recueillir les vues des personnes concernées au sujet des questions visées par l'évaluation. Les projets ont été ventilés par activité et par région et les échantillons ont été constitués de manière aléatoire.

Volet des contaminants

Un échantillon aléatoire a été constitué sur la base des candidats acceptés et non acceptés. En ce qui touche les 55 projets échantillonnés, des entrevues ont été menées avec 39 personnes, représentant 53 projets (39 financés et 14 non financés). En outre, des dossiers de l'administration centrale et des résumés de recherche annuels ont fait l'objet d'un examen afin de servir de complément aux résultats des entrevues. L'Appendice 3 renferme un aperçu des résultats complets et ces derniers sont intégrés à l'Annexe B.

Volet des déchets

Un échantillon aléatoire des projets relevant du volet des déchets a été constitué sur la base de l'état des projets (déchets ayant été répertoriés, évalués ou éliminés). Au total, 108 projets du volet des déchets ont été sélectionnés sur une possibilité de plus de 1 200 projets figurant dans la base de données du MAINC; 57 projets avaient cours dans les T. N.-O. et 51 au Yukon. Quatre-vingt-dix-huitentrevues ont été menées, 45 dans les T. N.-O. et 53 au Yukon. Le taux de réponse a été d'environ 91 % et, en tenant compte du fait qu'une même personne-ressource pouvait être responsable de plus d'un projet, le taux de réponse aurait été légèrement supérieur. Le rapport sur cette étude figure à l'Appendice 3, et les résultats ont été intégrés à l'Annexe C.

Volet de l'eau

Un échantillon aléatoire de 16 projets concernant la qualité de l'eau et la quantité d'eau a été constitué pour chacune des régions du Nord. Après les entrevues menées avec 32 chefs de projet, des entrevues de suivi ont été menées avec d'autres représentants d'organisations communautaires lorsqu'il y avait lieu de le faire, de manière à réunir des renseignements supplémentaires, lorsque le chef de projet le recommandait. Au total, 48 entrevues ont été menées pour les 32 projets dans le domaine de l'eau. Le rapport sur cette étude figure à l'Appendice 3 et les résultats ont été intégrés à l'Annexe D.

Volet de l'intégration de l'environnement et de l'économie

Un échantillon aléatoire des projets financés en vertu du Programme d'action environnementale (PAE) et des projets - financés ou non - qui ont été menés dans le cadre du programme du Plan de gestion des ressources communautaires, a été constitué par région et par type de programme. L'échantillon comprenait 30 projets relevant du PGRC et 41 projets relevant du PAE, et 60 % des projets avaient cours dans les T. N.-O. Le taux de réponse a été de 67 %. Le rapport sur cette étude figure à l'Annexe 3, et les résultats sont intégrés à l'Annexe E.

Entrevues téléphoniques avec des représentants des collectivités

Un échantillon de représentants de collectivités sélectionnées au hasard incluait des chefs de Premières nations, des membres d'administrations municipales, des Métis et différents responsables d'organisations locales (p. ex., associations de chasseurs et de trappeurs et bureaux de tourisme). Ces personnes ont été interrogées afin de recueillir leurs vues sur la SEA. Des organisations communautaires autochtones et non autochtones ont été associées à cet exercice, et les taux de réponses ont été respectivement de 66 % dans les T. N.-O. et de 95 % au Yukon.

Études de cas dans des collectivités

Des visites ont été menées dans trois collectivités en janvier 1996. Les collectivités recommandées par le Comité consultatif de l'évaluation ont été celles de Carcross-Tagish au Yukon, et celles de Fort Simpson et de Cambridge Bay dans les Territoires du Nord-Ouest. Des entrevues ont été menées avec des employés du MAINC dans ces régions au sujet de projets précis réalisés dans ces collectivités, et ce, dans le but de familiariser l'équipe d'évaluation avec la nature des projets et de recueillir le point de vue du Ministère quant à leurs résultats. Les entrevues menées sur place pour les trois études ont mis à contribution des cadres supérieurs, des membres des collectivités et des coordonnateurs de projets réalisés dans le cadre de la SEA. Un petit nombre d'entrevues ont été menées avec des représentants non autochtones de l'extérieur des collectivités visées.

En plus des faits recueillis à la faveur des entrevues, on a procédé à des examens de dossiers sur les projets touchant les trois collectivités dans les bureaux régionaux du MAINC, au Yukon et à Yellowknife et dans les collectivités mêmes. Les examens de dossiers visaient à étayer les résultats des entrevues. Plus spécifiquement, les dossiers renfermaient des rapports financiers et des rapports d'étape sur les projets, des échéanciers, de la correspondance et d'autres éléments de base. L'Appendice 5 renferme le rapport complet sur les études de cas menées dans les trois collectivités.

Auto-évaluations et examen statistique

Les gestionnaires du Ministère qui étaient respectivement responsables des volets Action sur l'intégration de l'environnement et de l'économie, Action sur l'eau et Action sur les déchets ont été invités à remplir un guide d'auto-évaluation des projets échantillonnés. Sur 183 guides, 159 ont été remplis et retournés, ce qui représente un taux de réponse de 100 %, pour ce qui est des projets relevant de l'environnement et de l'économie et de l'eau, et un taux de réponse de 75 % dans le cas du volet Action sur les déchets. L'examen des dossiers de projet relevant de l'Action sur les contaminants a été mené par des consultants, et l'exercice comprenait des entrevues avec des chefs de projet. Un échantillon aléatoire a été stratifié par grandes catégories d'activités pour chaque volet et par région. Des profils statistiques pour chaque volet ont été élaborés, les profils présentant l'état des résultats de chaque volet en date de 1994-1995. L'Appendice 6 renferme des renseignements détaillés à ce sujet.

Évaluation des partenaires autochtones

Les partenaires autochtones ont procédé collectivement à leur propre évaluation de la SEA. Les partenaires autochtones étaient préoccupés par le fait que les sources de renseignements revêtaient un caractère trop quantitatif et technique et qu'elles n'ont pas permis de saisir les aspects qualitatifs et contextuels. L'Appendice 7 renferme les résultats de cette évaluation.

Section 5 - Profil de la SEA - Vue d'ensemble

La Stratégie pour l'environnement arctique (SEA) est une initiative d'une durée de six ans qui fut lancée par le gouvernement fédéral en avril 1991 dans le cadre du *Plan vert*, en vertu d'une autorisation accordée par le Cabinet le 20 février 1991. L'objectif de la Stratégie est de préserver et d'améliorer l'intégrité, la santé, la biodiversité et la productivité de l'écosystème de l'Arctique au profit des générations actuelle et futures. La création de la SEA marquait l'aboutissement de plus de 18 mois de consultations avec les habitants du Nord, c'est-à-dire avec des organisations autochtones, des groupes d'entreprise, les gouvernements des territoires, les autres groupes d'intérêt concernés et les autres ministères. Des consultations en bonne et due forme ont permis d'identifier des questions environnementales touchant l'Arctique en particulier et de dégager des préoccupations nécessitant une intervention immédiate. La SEA a été dotée initialement d'un budget total de 100 millions $ sur une période de cinq ans jusqu'en 1995, et 91,3 millions $ de ces 100 millions devaient être gérés par le MAINC. Par suite des restrictions qui ont touché le *Plan vert*, le budget a été réduit et réaménagé sur une période de six ans devant prendre fin en 1996-1997.[3] La SEA est constituée de quatre volets d'action spécifique et d'une fonction de communications globale. Les volets portent respectivement sur les contaminants, les déchets, l'eau et l'intégration de l'environnement et de l'économie. Le Tableau 2 présente la répartition du financement du MAINC par volet, pendant la durée d'application de la SEA.

Tableau 2 : Niveaux des ressources attribuées par le MAINC à la SEA (en millions $)

	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	Total
Déchets	1,96	4,370	6,926	6,833	6,487	1,538	28,114
Eau	1,67	3,328	4,343	4,002	2,620	2,432	18,395
Contaminants	3,147	4,324	7,168	6,980	3,824	4,038	29,481
Environnement et économie	0,97	1,458	2,180	2,100	1,198	1,218	9,124
Communications	0,07	0,18	0,25	0,220	0,146	0,112	0,978
Total	**7,817**	**13,66**	**20,930**	**20,288**	**14,34**	**9,338**	**86,092**
Réaménagement	0	-2,395	-2,007	+0,923	+1,505	+2,302	+0,258
Réduction proposée					-2,1	-2,960	-5,059

[3]Une ventilation détaillée du budget figure à la Section 4 de l'Appendice 8, intitulée *Profil du programme*.

Section 5 - Profil de la SEA - Vue d'ensemble

La Stratégie pour l'environnement arctique (SEA) est une initiative d'une durée de six ans qui fut lancée par le gouvernement fédéral en avril 1991 dans le cadre du *Plan vert*, en vertu d'une autorisation accordée par le Cabinet le 20 février 1991. L'objectif de la Stratégie est de préserver et d'améliorer l'intégrité, la santé, la biodiversité et la productivité de l'écosystème de l'Arctique au profit des générations actuelle et futures. La création de la SEA marquait l'aboutissement de plus de 18 mois de consultations avec les habitants du Nord, c'est-à-dire avec des organisations autochtones, des groupes d'entreprise, les gouvernements des territoires, les autres groupes d'intérêt concernés et les autres ministères. Des consultations en bonne et due forme ont permis d'identifier des questions environnementales touchant l'Arctique en particulier et de dégager des préoccupations nécessitant une intervention immédiate. La SEA a été dotée initialement d'un budget total de 100 millions $ sur une période de cinq ans jusqu'en 1995, et 91,3 millions $ de ces 100 millions devaient être gérés par le MAINC. Par suite des restrictions qui ont touché le *Plan vert*, le budget a été réduit et réaménagé sur une période de six ans devant prendre fin en 1996-1997.[3] La SEA est constituée de quatre volets d'action spécifique et d'une fonction de communications globale. Les volets portent respectivement sur les contaminants, les déchets, l'eau et l'intégration de l'environnement et de l'économie. Le Tableau 2 présente la répartition du financement du MAINC par volet, pendant la durée d'application de la SEA.

Tableau 2 : Niveaux des ressources attribuées par le MAINC à la SEA (en millions $)

	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	Total
Déchets	1,96	4,370	6,926	6,833	6,487	1,538	28,114
Eau	1,67	3,328	4,343	4,002	2,620	2,432	18,395
Contaminants	3,147	4,324	7,168	6,980	3,824	4,038	29,481
Environnement et économie	0,97	1,458	2,180	2,100	1,198	1,218	9,124
Communications	0,07	0,18	0,25	0,220	0,146	0,112	0,978
Total	**7,817**	**13,66**	**20,930**	**20,288**	**14,34**	**9,338**	**86,092**
Réaménagement	0	-2,395	-2,007	+0,923	+1,505	+2,302	+0,258
Réduction proposée					-2,1	-2,960	-5,059

[3]Une ventilation détaillée du budget figure à la Section 4 de l'Appendice 8, intitulée *Profil du programme*.

Le caractère particulier de chaque volet de la SEA a fait en sorte qu'on en est venu à élaborer des structures de gestion et de prise de décisions particulières qui, dès le départ, mettaient l'accent sur l'instauration de partenariats. Bien que la SEA soit une initiative du MAINC, les programmes qui en découlent sont mis en oeuvre en collaboration avec les cinq organisations autochtones partenaires, avec les organismes non gouvernementaux, les gouvernements des territoires et les autres ministères fédéraux intéressés, et plus particulièrement le ministère de l'Environnement (ME), le ministère de la Santé (SC) et le ministère des Pêches et Océans (MPO).

Les cinq organisations autochtones partenaires représentent les intérêts des collectivités autochtones, inuit et métisses dans le Nord. Ces organisations sont : le Conseil des Indiens du Yukon, la Nation dénée, la Nation métisse des T. N.-O., l'Inuit Tapirisat du Canada (ITC) et la Conférence circumpolaire inuit (CCI).

Plan d'action de la SEA

Objectif : Préserver et améliorer l'intégrité, la santé, la biodiversité et la productivité de l'écosystème de l'Arctique au profit des générations actuelles et futures.

Objectifs complémentaires :

- Assurer la santé et le maintien des écosystèmes arctiques;
- assurer la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement et l'utilisation durable des ressources, notamment par les populations autochtones;
- faire en sorte qu'il soit dûment tenu compte des perspectives, des valeurs et des pratiques des populations autochtones dans la planification, l'élaboration, la conservation et la protection de la région arctique;
- améliorer la qualité du processus décisionnel par l'intégration des intérêts locaux, régionaux, nationaux et internationaux dans les nouvelles dispositions juridiques, constitutionnelles et coopératives prises à l'égard du Nord;
- élaborer des ententes et des mécanismes internationaux en ce qui concerne l'utilisation, la conservation et la gestion des ressources et dans le dessein de protéger l'environnement circumpolaire arctique.

La gestion de la SEA et de chacun de ses volets est rendue possible grâce à une structure de comités. Le comité le plus élevé dans la hiérarchie est le Comité des partenaires de la SEA, auquel siègent des directeurs du MAINC provenant de l'administration centrale et des territoires et des représentants des cinq partenaires autochtones. L'administration centrale du MAINC apporte son appui administratif. L'Organigramme 1 illustre la structure de gestion de la SEA et les liens qui existent entre les volets. L'Appendice 8 renferme des précisions complémentaires.

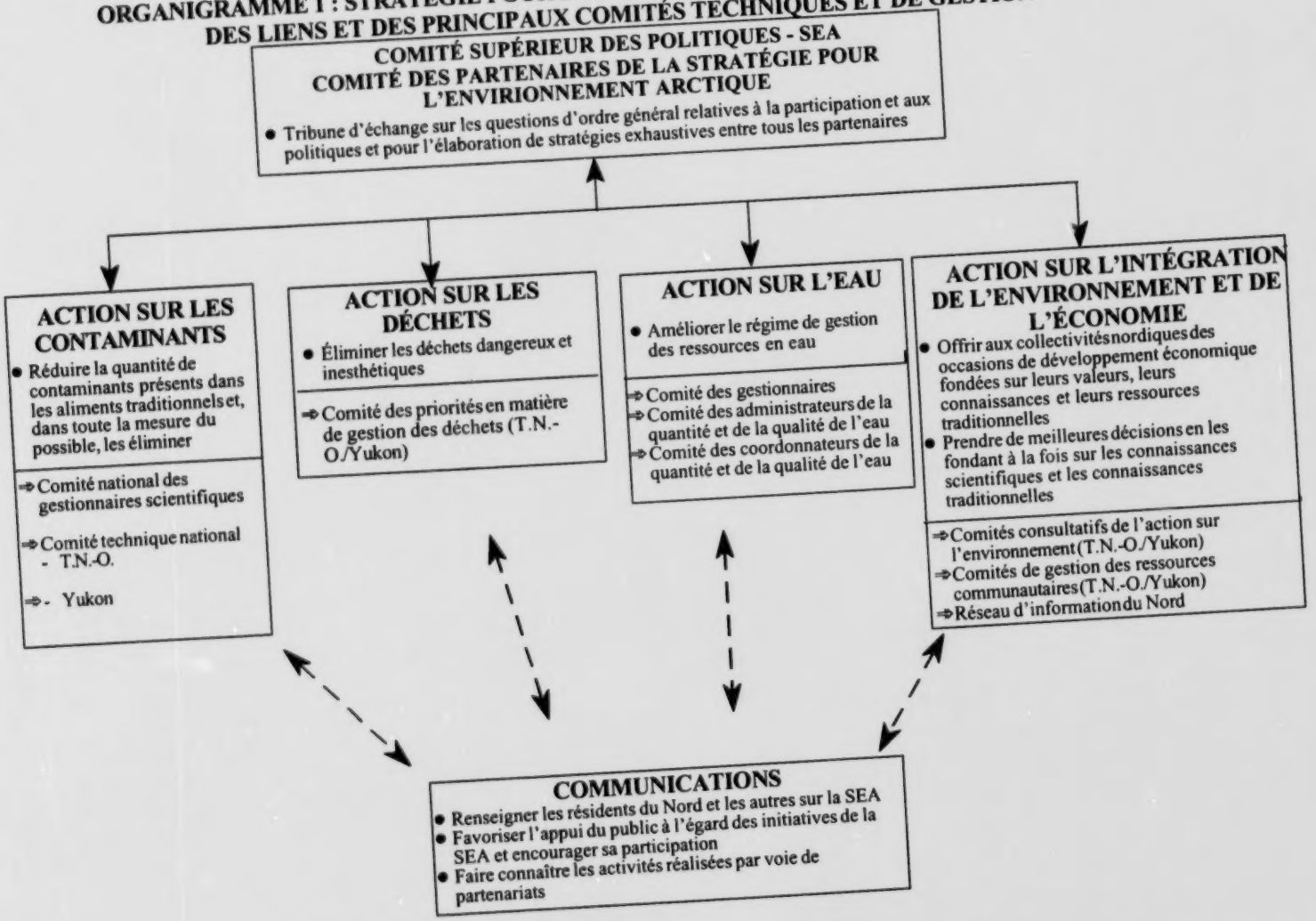
Mandat prévu par la loi

La *Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien de 1970* définit l'étendue des responsabilités du MAINC dans le Nord. Au nombre de ces responsabilités figurent le soutien du développement équilibré du Nord par la gestion des ressources naturelles, la protection et la gestion de l'environnement (y compris les mers arctiques), la promotion du développement, de l'économie et de l'emploi en faveur des habitants du Nord, le financement de programmes sociaux et culturels, la promotion du développement politique et la coordination des études scientifiques et des politiques et programmes fédéraux.

Ces responsabilités sont plus longuement définies dans le Cadre politique et économique pour le Nord élaboré en 1987, et en vertu duquel le Programme des affaires du Nord est tenu de veiller à la mise en application de chacune des ententes de règlement des revendications territoriales et d'autonomie gouvernementale du Nord, d'oeuvrer avec les gouvernements du Nord et les populations autochtones à promouvoir l'émancipation politique des territoires, de protéger et d'améliorer l'environnement du Nord, de soutenir le développement économique durable et de promouvoir la coopération internationale dans l'Arctique.

En vertu de la *Loi sur les eaux des Territoires du Nord-Ouest* et de la *Loi sur les eaux du Yukon*, le MAINC est tenu «d'assurer la conservation, le développement et l'utilisation des eaux d'une manière qui profite au maximum à l'ensemble des Canadiens et des résidents des Territoires du Nord-Ouest en particulier».

ORGANIGRAMME 1 : STRATÉGIE POUR L'ENVIRONNEMENT ARCTIQUE - APERÇU DES VOLETS, DES LIENS ET DES PRINCIPAUX COMITÉS TECHNIQUES ET DE GESTION



Liens internationaux

La SEA s'efforce, par l'intermédiaire de ses activités touchant les contaminants principalement, d'assurer la présence du Canada sur la scène internationale et de soutenir la coopération internationale en matière de recherche et de surveillance environnementale des contaminants transportés sur de longues distances (par voie aérienne). L'un des principaux objectifs du plan d'action sur les contaminants consiste à instaurer des mesures de contrôle internationales par voie d'ententes avec les pays émetteurs de contaminants et par la coopération avec les autres pays circumpolaires.

La Stratégie de protection de l'environnement arctique (SPEA) est une initiative de grande envergure visant à coordonner les interventions des nations circumpolaires en matière d'environnement. La SPEA est un plan de coopération régionale entre les pays dans le dessein d'assurer la protection, l'amélioration et la remise en état de l'environnement arctique et d'assurer l'utilisation durable des ressources naturelles. Les huit pays circumpolaires concernés sont le Canada, le Danemark (Groënland), la Finlande, l'Islande, la Norvège, la Russie, la Suède et les États-Unis. Ultimement, les travaux menés dans le cadre de la SPEA visent à soutenir la mise à exécution des ententes par l'intermédiaire du Conseil de l'Arctique, constitué des ambassadeurs de chaque pays participant. La section responsable de la mise en oeuvre de la SPEA du MAINC, rattachée à la Direction générale de l'environnement et des ressources renouvelables, appuie le travail de l'ambassadeur du Canada auprès du Conseil de l'Arctique et la création du Secrétariat du Conseil de l'Arctique.

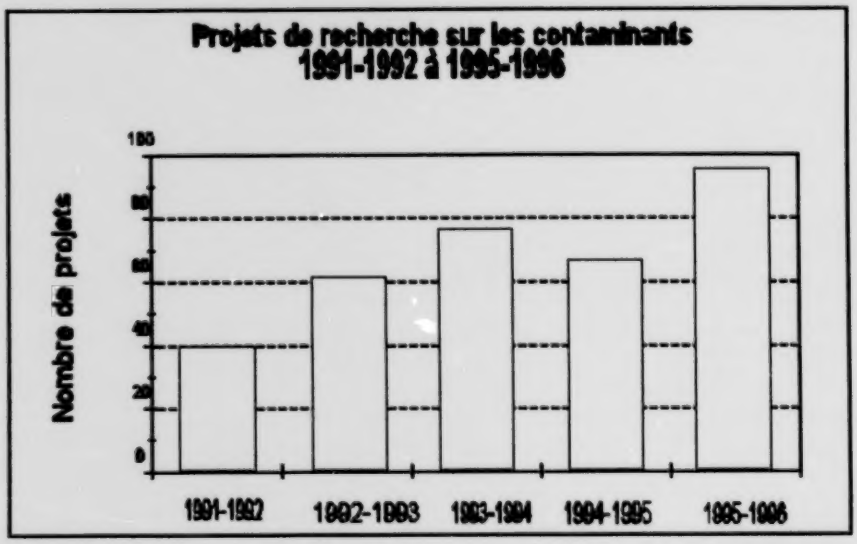
Les groupes de travail oeuvrant dans le cadre de la SPEA comprennent le Programme de surveillance et d'évaluation de l'Arctique (PSEA) et le Comité consultatif des populations autochtones, lequel relève des hauts responsables des affaires de l'Arctique. Par ses efforts, le Canada contribue également aux travaux menés dans le cadre de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-DNU), au sein de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) et de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA).

Le PSEA réunit des données scientifiques détaillées sur les niveaux et les effets des polluants dans toutes les composantes de l'écosystème arctique. La SEA de manière générale, et le volet de l'Action sur les contaminants en particulier, ont pour mandat de fournir des renseignements destinés à étayer la position stratégique du Canada aussi bien en ce qui concerne le PSEA que la SPEA.

Section 6 - Constatations de l'évaluation en ce qui concerne la SEA dans son ensemble

État de la mise en application

La présente partie a pour objet d'exposer les constatations issues de l'évaluation quant à l'état de la mise en application de la SEA et de ses volets. La mesure dans laquelle la mise en application est chose faite et les écarts par rapport aux plans initiaux sont également décrits. Les Annexes B à E renferment l'état détaillé des constatations.



- ***mesure dans laquelle la mise en application est chose faite***

D'après la plupart des sources consultées, la mise en oeuvre du volet **Action sur les contaminants** s'est déroulée comme prévu initialement. Nous avons appris que le Comité des gestionnaires scientifiques s'est donné un «plan adapté», dans le sens où les domaines d'intervention prioritaires évoluaient à mesure que de l'information nouvelle lui parvenait.

Depuis 1991, 108 projets de recherche ont été entrepris et parmi eux, certains sont renouvelables et d'autres portent sur plus d'une année. Le tableau ci-dessus présente la répartition, par année, des projets entrepris dans le domaine des contaminants. Parmi ces projets, 26 % avaient trait à la santé humaine, 24 % aux sources de contaminants, à leur transport et à ses conséquences, 21 % ont porté sur l'absorption des contaminants par l'écosystème et sur les effets qui en résultent, et 20 % ont porté sur des activités internationales, sur les communications et sur la coordination.

Sur un échantillon aléatoire de 39 projets touchant les contaminants, 90 % des projets portaient sur plus d'une année et près du quart avaient une durée égale à celle du programme. Au sein de l'échantillon, 21 % des projets ont été menés à terme et 79 % sont encore en cours d'exécution. La durée moyenne des projets de recherche sur les contaminants présents dans l'échantillon était de 3,4 ans.

De manière générale, les travaux visant à évaluer les niveaux de substances contaminantes présentes dans le poisson et dans les animaux ont été mis en oeuvre en conformité avec les plans. Les travaux de ce genre ont mobilisé l'essentiel des efforts déployés au cours des premières années et ont généré un volume important d'information. L'évaluation des répercussions sur la santé humaine s'est révélée plus difficile et s'explique par l'état limité des connaissances à l'échelle internationale au sujet des effets chroniques et intergénérationnels à long terme sur la santé humaine des contaminants rémanents présents dans la chaîne alimentaire.

Des progrès plus importants ont été constatés pour ce qui est de jeter les bases de mécanismes de contrôles internationaux, et le Canada a eu droit à des félicitations pour les travaux qu'il a menés en vue d'instaurer des mesures visant à empêcher la pénétration de polluants organiques rémanents dans l'Arctique. Les responsables régionaux et les partenaires autochtones n'ont pas manqué de souligner l'importance de ces réalisations.

Le Centre for Nutrition and the Environment of Indigenous Peoples (CINE) a été fondé à l'aide de crédits provenant de la SEA. On estime que le Centre mène actuellement des recherches mettant à contribution une quarantaine de collectivités du Nord. Bon nombre de représentants des régions et des partenaires autochtones ont souligné l'empressement du Centre à veiller à ce que des aliments soient analysés. Certains participants aux études de cas ont indiqué avoir participé à des enquêtes communautaires financées par le CINE.

En ce qui concerne le volet **Action sur les déchets**, l'élimination des déchets a commencé et, comme prévu au départ, les efforts nécessaires devront se poursuivre après l'expiration de la Stratégie actuellement en vigueur. L'évaluation des coûts des opérations de nettoyage des décharges connues de déchets dangereux strictement aux seules fins de s'acquitter des responsabilités en matière de santé, de sécurité et en matière juridique variait considérablement. Au Yukon, on estime que les travaux dans le cadre de ce volet se sont déroulés comme prévu, ce qui n'est pas le cas dans les T. N.-O. L'établissement du niveau de risque, de la capacité à gérer le risque et l'estimation des coûts constituent le point de départ à la planification et à l'établissement des priorités, et des représentants des collectivités ont été mis à contribution conformément au plan, dans la région du Yukon.

Le tableau 2 fait état du recensement des sites de déchets en date de 1995-1996, dans le cadre de l'Action sur les déchets. Le tableau indique le nombre de sites recensés, évalués, nettoyés et identifiés comme n'ayant pas à être remis en état. En elles-mêmes, les données reflètent les résultats des activités menées dans le cadre de ce volet.

Tableau 2 : Recensement des sites de déchets

Type d'activité	T. N.-O.	Yukon	Total
Sites jugés non conformes à la *LCPE* ou à la *Loi sur les pêches*	12	5	17
Les sites évalués présentent des risques de nature matérielle ou chimique sans toutefois contrevenir à la législation	48	8	56
Les sites requièrent une évaluation pour déterminer s'ils présentent des risques	17	198	215
Les sites sont jugés non dangereux et n'ont pas à être remis en état	264	217	481
Sites remis en état	173	304	477

Trente projets échantillonnés dans chaque catégorie d'activités (nettoyage, évaluation et recensement) ont fait l'objet d'une analyse dans le cadre de l'évaluation. Après l'examen de l'échantillon par les responsables du programme, l'échantillon a été augmenté les six projets les plus importants dans les T. N.-O. ayant été ajoutés. Sur la base de cet échantillon, 61 % de l'ensemble des projets touchant les déchets ont été menés à terme, 10 % des projets se poursuivent et 28 % d'entre eux n'avaient fait l'objet d'aucune mesure concrète, en date du sondage. Parmi l'échantillon des projets considérés comme ayant porté sur des travaux de nettoyage dans la base de données, cinq sites n'avaient pas été nettoyés, d'après l'évaluation. Parmi les sites figurant dans l'échantillon, trois sites figurant au nombre des projets évalués attendaient toujours de l'être et 19 des sites «recensés» n'avaient toujours pas été officiellement recensés.

D'autres sources de données indiquaient que le nettoyage d'environ 20 % du volume des déchets dangereux identifiés et évalués (*nettoyage des sites dangereux connus*) se poursuit, en particulier dans les T. N.-O. et que leur nettoyage devrait prendre fin avant 1997. On considère que les sites les plus prioritaires ont fait l'objet d'une intervention, 60 % du volume de matières dangereuses qui s'y trouvait ayant été éliminé.

L'*identification des sites réputés dangereux* a, pour l'essentiel, été réalisée en conformité avec le plan aussi bien dans les T. N.-O. qu'au Yukon. L'évaluation des sites identifiés se poursuit et est sur le point de s'achever. Tous les sites situés le long de la ligne DEW (Réseau d'alerte avancée) ainsi que les sites miniers des T. N.-O. ont été évalués. La proportion d'évaluations complétées serait, selon les rapports, un peu moins élevée au Yukon, où l'industrie minière a abandonné des sites en plus grand nombre, mais plus petits. Le *nettoyage des sites réputés dangereux* se poursuit.

Certains travaux seraient en cours en ce qui concerne l'*enlèvement des déchets situés près des collectivités*, et les travaux effectués à ce jour ont touché un certain nombre de camps de chasse et de décharges.

En ce qui concerne le volet **Action sur l'eau** de la SEA, le réseau de surveillance de la qualité de l'eau (SEA) finance actuellement 81 stations de surveillance de la qualité de l'eau (61 dans les T. N.-O. et 20 au Yukon), et la majorité d'entre elles n'existaient pas avant l'adoption de la SEA. Selon l'emplacement de la station, des échantillonneurs non professionnels sont mis à contribution. Le réseau de surveillance de la quantité d'eau, particulièrement vulnérable aux réductions budgétaires, a été mis sur pied mais à une échelle moindre; 45 stations sont en voie d'être mises sur pied ou remises en activité.

Entre 1992-1993 et 1994-1995, 79 études hydrométriques et d'études sur la qualité de l'eau portant sur des régions spécifiques ont été entreprises. Plusieurs sources nous ont indiqué que les études sur la quantité de l'eau ont accaparé une part relativement modeste du budget et que pour les besoins de ces études, on misait beaucoup sur la contribution des partenaires. Nous avons relevé qu'un grand nombre d'études sur la qualité de l'eau et portant sur des régions spécifiques étaient en cours. De manière générale, ces études ont été effectuées comme prévu et elles se poursuivent dans la mesure où des problèmes de qualité de l'eau se posent dans les collectivités.

Sur la base d'un échantillon de 32 projets, environ la moitié des projets portant sur la quantité et la qualité de l'eau et visant des régions spécifiques ont été menés à terme et la moitié des projets se poursuivent. Dans la plupart des cas, les volets collecte de données et recherche sont complétés, et les projets en sont maintenant à l'étape du rapport final, de la production des publications ou d'un document vidéo. Les travaux sur le terrain se poursuivaient dans le cas des projets comportant des travaux de compilation de données échelonnés dans le temps. Le niveau de collaboration a été très élevé entre les gestionnaires de projets du MAINC et les chercheurs ou experts scientifiques d'organismes comme Environnement Canada, le MPO, l'Institut national de recherches en hydrologie (INRH), Santé Canada, certaines universités et Richesses renouvelables GTNO, des entreprises privées et des collectivités. D'autres ministères sont associés à plus de 90 % des projets, et les collectivités et les organisations autochtones le sont dans environ 40 % des cas. Sur une base annuelle, les projets ont nécessité des investissements moyens de 58 000 $. La durée des projets allait d'une année à la durée entière de la stratégie, c'est-à-dire six ans, la durée moyenne des projets se situant à un peu plus de deux ans. D'autres sources de renseignements ont fait ressortir que les études portant sur les régions spécifiques ont été mises en oeuvre comme prévu, 80 % des projets étant parachevés dans les T. N.-O. et les projets étant terminés à 90 % au Yukon.

Bien que le Laboratoire des eaux du Yukon n'ait pas été mis sur pied, on s'accorde pour dire que le laboratoire des T. N.-O. a été amélioré conformément au plan et que tous les objectifs ont été atteints. Le laboratoire des T. N.-O. est considéré, au dire de certains fonctionnaires régionaux, comme étant l'un des meilleurs au Canada et il est reconnu à l'échelle nationale pour être spécialisé dans l'étude des contaminants inorganiques. Les deux territoires font appel à ses services.

Le volet **Action sur l'intégration** de l'environnement et de l'économie a été mis à exécution et administré au niveau régional, l'administration centrale ayant assumé peu de responsabilités à cet égard. Entre 1991-1992 et 1994-1995, 36 projets relevant du Programme de gestion des ressources communautaires (PGRC) et 358 projets relevant du Programme d'action environnementale (PAE) ont été entrepris, et certains d'entre eux sont renouvelables. La mise en oeuvre de ce volet dans les T. N.-O. semble se dérouler de manière plus harmonieuse, étant donné que des personnes affectées spécifiquement au PGRC et au PAE sont en poste à Yellowknife.

Au total, 23 projets relevant du PGRC et 34 relevant du PAE ont été échantillonnés de manière aléatoire aux fins de la collecte de données d'auto-évaluation dans le cadre de l'évaluation. Onze des 14 projets relevant du PGRC qui ont été échantillonnés dans les T. N.-O. étaient d'une durée supérieure à un an, la durée moyenne des projets se situant à un peu plus de deux ans et demi. Seulement un des neuf projets relevant du PGRC échantillonnés pour le Yukon était d'une durée de plus d'un an. La durée du projet en question était de trois ans. Les dépenses moyennes consacrées à des projets dans le cadre du PGRC étaient de 31 500 $.

Dans une proportion de 95 %, les projets échantillonnés et relevant du PAE ont été menés à terme, les projets récents devant prendre fin pendant l'exercice financier 1995-1996. La taille moyenne des projets dans le cadre du PAE représentait des investissements de 5 500 $, somme qui ne tient pas compte des contributions faites par les promoteurs.

Au cours de l'évaluation, nous avons pu constater que la mise en oeuvre des projets dans le cadre du PGRC a été saluée pour le renforcement des capacités qui en a résulté. Bien que dans le cas de plus de la moitié des projets échantillonnés, un plan devait être établi, on a dû admettre que de tels plans n'étaient pas toujours établis par écrit. Certaines collectivités, notamment la Première nation Deh Cho, ont entrepris dans le cadre du PGRC, des projets qui devaient donner lieu à l'établissement de stratégies de conservation et à l'adoption de politiques en matière de ressources. L'argent versé par le PGRC a servi dans certains cas à financer des projets environnementaux touchant des collectivités spécifiques, sans que le tout soit accompagné de plans exhaustifs. Bien que de tels projets aient eu des répercussions positives, il importe de rappeler que l'objet du PGRC était de soutenir l'élaboration de projets devant servir de complément aux stratégies des territoires en matière de conservation et d'environnement, aux plans d'aménagement du territoire et aux stratégies économiques des gouvernements. De manière générale, les PAE se sont accompagnés d'efforts de sensibilisation à court terme, et la plupart de ces plans ont été menés à terme. Le Réseau d'information du Nord est maintenant établi et bénéficie d'améliorations régulières. Le réseau est accessible depuis peu sur Internet.

L'ambassadeur du Canada mène actuellement des négociations pour le compte du Conseil de l'Arctique, et le Secrétariat du Conseil de l'Arctique n'avait pas encore été mis sur pied au moment des entrevues menées dans le cadre de l'évaluation. Le financement destiné à la mise sur pied du secrétariat a plutôt été réorienté vers le Secrétariat de la SPEA. Le mandat du Conseil, plus large, inclura les enjeux environnementaux et socio-économiques (tels que le transport, le commerce et le développement durable). Le Conseil de l'Arctique, dont la formation était prévue pour juillet 1996, devrait englober la SPEA.

- ***écarts par rapport à la démarche initiale***

Dans le domaine des **Contaminants**, la mise sur pied du CINE a été plus lente que prévu, notamment en raison des changements qui ont touché le ministère de la Santé du GTNO. En outre, dans le domaine de la santé humaine, il reste du travail à faire pour ce qui est d'examiner les résultats et d'évaluer l'évolution des niveaux de contaminants dans le temps. Pour ce qui est de la prestation de conseils opportuns en matière de santé aux habitants du Nord, on semble largement déplorer les délais d'exécution des évaluations de la santé par Santé Canada. De façon générale, on considère que la situation s'améliore à la fois du côté des temps de réaction et grâce aux initiatives éducatives.

On souligne qu'il aurait été irréaliste de penser que la mise en oeuvre du volet **Action sur l'eau** allait pouvoir se dérouler en conformité avec le plan, compte tenu du fait que les objectifs du volet n'ont pas été révisés après que l'on soit passé à un budget de 28 millions $, soit une somme très modeste en regard de l'estimation des coûts initiaux qui était de 400 millions $. Même après que le budget de la SEA eut été augmenté à l'aide de fonds provenant d'autres ministères, la plupart des fonctionnaires ont souligné l'insuffisance de ce budget réduit, ne serait-ce que pour mener à terme les travaux de nettoyage des sites situés le long de la ligne DEW. Les préoccupations du bureau régional des T. N.-O. du MAINC en ce qui concerne les obligations légales liées aux infractions à la LCPE ont fait en sorte qu'il n'a pas été possible d'attribuer des fonds à autre chose qu'à des activités «non discrétionnaires». Par conséquent, les partenaires autochtones n'ont pas pu jouer le rôle qu'ils auraient souhaité dans le processus décisionnel. On explique par l'insuffisance de fonds le fait que seulement deux des 21 sites abandonnés du MAINC le long de ligne DEW ont été nettoyés.

Bien qu'au point de départ de l'exercice, on ait mis beaucoup l'accent sur le nettoyage des sites de déchets situés près des collectivités, il a fallu en cours de route accorder davantage de priorité aux sites dangereux au détriment des sites de déchets inesthétiques mais non dangereux. On rapporte que les fonds qui devaient servir à appuyer les stratégies locales de gestion des déchets ont dû être réorientés vers d'autres aspects du volet Action sur les déchets. Certains participants à l'évaluation ont indiqué que les travaux à cet égard bénéficiaient d'un appui du volet Action sur l'intégration de l'environnement et de l'économie, par l'intermédiaire du PGRC.

Dans le domaine de l'**Eau**, nous avons constaté que les attentes en ce qui concerne la surveillance de la qualité de l'eau ont dû être réduites, faute de ressources suffisantes. La couverture géographique s'en est trouvée réduite. Dans le domaine de la quantité de l'eau, la réduction des budgets des services votés, le réaménagement des ressources attribuées à la SEA et une décision du ministère de l'Environnement visant à récupérer en totalité les coûts des stations fédérales-territoriales, ont fait en sorte que le MAINC n'a pas pu mettre en application ses plans comme prévu. Plus précisément, 206 stations de surveillance de la quantité de l'eau au total (131 dans les T. N.-O. et 75 au Yukon) existaient avant l'annonce de la SEA et la mise en oeuvre de cette dernière devait donner lieu à l'ajout d'une centaine de stations. À la faveur d'une rationalisation du réseau entreprise en 1990, le réseau a vu son effectif de stations réduit de 30. En outre, pendant la mise en oeuvre de la SEA sur une période de cinq ans, l'accroissement des coûts d'exploitation et d'entretien du réseau à l'aide d'un budget de services votés fixe a contraint les gestionnaires à réduire de nouveau la taille du réseau. En conséquence, 45 stations de la SEA ont été mises sur pied, et parmi ces stations, certaines ont été remises en service de façon prioritaire alors qu'elles avaient auparavant été fermées pour des raisons budgétaires.

Contrairement au plan initial, le Yukon Water Laboratory n'a pas été mis sur pied. La décision de construire le laboratoire du Yukon était apparemment fondée sur des études datant de 1989-1990 qui faisaient ressortir la nécessité d'un tel laboratoire et qui présumaient de la disponibilité des ressources attribuées à la SEA. En réaction aux sérieuses préoccupations exprimées par le public quant à la rentabilité du laboratoire du Yukon, décision fut prise de ne pas en réaliser la construction. L'essentiel des crédits de la SEA ont été redirigés vers le laboratoire de Yellowknife, vers le CINE et vers d'autres volets du programme des eaux du Yukon. Le reste des fonds attribués à la SEA a servi à financer un laboratoire régional de taille réduite, de manière à s'acquitter des obligations juridiques découlant de la *Loi sur les eaux du Yukon*.

Dans le domaine de **l'environnement et de l'économie**, on constate que les progrès réalisés ont été plus lents dans le cas des projets qui devaient faire l'objet d'ententes de cogestion dans les T. N.-O., car les projets de moindre envergure qui ne nécessitaient pas de telles ententes ont été couronnés de succès. On a laissé entendre que des progrès plus importants auraient été possibles si on avait disposé du temps nécessaire et si les collectivités avaient pu bénéficier d'un financement complet. Certaines préoccupations ont également été exprimées à propos de la situation des comités de mise en oeuvre du PGRC au niveau local, et à propos du sort réservé aux nouvelles infrastructures, si jamais il ne devait pas y avoir d'argent disponible pour la mise en oeuvre au lendemain de la SEA.

Efficacité de la mise en oeuvre

L'efficacité de la mise en oeuvre de la SEA a été évaluée dans l'optique des structures de gestion et d'administration, des processus et des systèmes de prestation, des structures de communications et de la clarté des rôles. L'essentiel des renseignements relatifs à l'administration globale de la stratégie ont été recueillis dans le contexte des différents volets. Environ les deux tiers des responsables ont jugé que l'élaboration des politiques et le processus décisionnel de haut niveau étaient acceptables ou même améliorés, alors que des représentants des territoires semblaient avoir une opinion moins favorable.

Dans l'ensemble, les données recueillies indiquent que la structure des volets a sans doute facilité la mise en oeuvre initialement, mais que l'élimination des barrières entre les volets des programmes serait de nature à améliorer l'efficacité administrative et permettrait de réduire les coûts, du fait de la réduction du nombre de comités et d'une amélioration des communications. En fait, la coordination entre les volets était l'aspect de l'administration et de la prestation qui a été cité le plus souvent comme étant celui que les participants à la Stratégie devraient améliorer. Bien qu'on estime que la coordination était suffisante entre les différents volets à l'échelle des régions, on ne pouvait en dire autant de manière globale. Par exemple, au Yukon, on a relevé un degré élevé de collaboration entre les volets des déchets et des contaminants. À l'administration centrale, les communications entre les volets de l'eau et des contaminants ont permis d'assurer une complémentarité de la recherche plutôt qu'un chevauchement. L'évaluation a permis de constater qu'une meilleure coordination entre les volets aurait permis de réaliser des gains d'efficacité.

L'évaluation a également fait ressortir la nécessité de mécanismes d'interprétation, de façon à ce que les succès obtenus dans le cadre de la SEA soient reconnus et à ce que l'on puisse répondre aux attentes qui ont été suscitées. En outre, la nécessité s'impose de faire en sorte que les résultats de la recherche et que les répercussions de ces résultats soient clairement communiqués aux habitants du Nord, pour que ces derniers puissent prendre connaissance des faits et prendre leurs décisions en toute confiance.

Le cadre analytique employé pour évaluer l'efficacité des volets a porté sur les aspects décrits ci-après, à l'aide des diverses sources de renseignements explorées.

Volet des contaminants

Structures de gestion et d'administration

L'efficacité organisationnelle du volet des Contaminants a été très favorablement notée. Le cadre de mise en oeuvre représentait une solution efficace à une tâche difficile et les gestionnaires de projet ont attribué la réussite du processus aux personnes qui ont administré le volet. Les processus annuels du financement et de l'examen ont bénéficié d'un bon appui. Près de la moitié des gestionnaires de projet interrogés ont indiqué que l'une des forces du programme tenait aux personnes qui l'administraient. On a toutefois noté la nécessité des compromis lors des réunions des gestionnaires scientifiques et du comité technique, et en particulier la nécessité d'adapter les priorités individuelles aux besoins du groupe.

Comités

On s'accorde de manière presque unanime à reconnaître que la structure des comités a amélioré la coordination. De façon générale, les responsables ont exprimé leur préférence pour une structure des comités dont les orientations politiques générales et les décisions finales émanaient du Comité des gestionnaires scientifiques, comités au sein desquels étaient représentés les meilleurs scientifiques; les intervenants de programme étaient quant à eux représentés au sein du Comité technique; quant aux comités sur les contaminants du Yukon et des T. N.-O., ils ont joué un rôle consultatif important. On a exprimé l'avis que le Comité des gestionnaires scientifiques s'est montré efficace dans la supervision du Comité technique, ce dernier étant plus enclin à prendre des décisions subjectives.

Le Comité des contaminants du Yukon a été jugé un peu plus efficace que son homologue des T. N.-O., en raison de l'efficacité des ateliers qui ont permis de mettre davantage à contribution les intervenants. Le Comité des T. N.-O. a été établi par le gouvernement territorial avant l'adoption de la SEA et semble avoir connu moins de succès jusqu'à présent auprès des intervenants.

Communications

En ce qui a trait aux communications, on a relevé certains succès à l'intérieur de la communauté des chercheurs, et ces succès sont largement attribuables au symposium d'examen annuel. Des responsables des T. N.-O. ont indiqué que la communication relative aux contaminants est moins efficace que la communication réalisée par leurs homologues des régions du Yukon et de la Capitale nationale. On a relevé des divergences d'opinions quant à l'accent qu'il faudrait mettre sur les stratégies d'éducation, de communication et d'action dans les collectivités. Les partenaires autochtones ont indiqué que c'est à eux que l'on doit d'avoir identifié la nécessité d'une recherche en cette matière et du suivi de ses résultats, en tant que fonction spéciale, à mi-chemin du programme. Le programme d'enseignement sur les contaminants mis de l'avant par la Nation métisse dans l'ensemble des écoles des T. N.-O. a été cité en exemple à titre de travail innovateur.

Les communications sont perçues comme étant inhérentes à chaque projet. Outre le fait qu'elles doivent obligatoirement faire l'objet de rapports de fin d'exercice au sujet des étapes et des résultats, toutes les propositions doivent être conformes aux *Lignes directrices pour une recherche responsable* (Guidelines for Responsible Research) de 1993, qui assurent la tenue de consultations appropriées avec les collectivités qui participent aux études, assurent la participation de ces dernières et la communication des résultats aux collectivités. De façon générale, on s'entend pour dire qu'il est important de poursuivre les efforts pour établir la liaison entre les scientifiques et les collectivités. Plus spécifiquement, certaines sources de données ont fait ressortir l'absence d'un mécanisme d'interprétation intégré dans le cadre duquel seraient expliquées les répercussions des résultats observés sur la santé humaine et environnementale. Pour reprendre les paroles d'un chef de projet : «Forts des résultats de ce programme, nous sommes en mesure de dire aux habitants du Nord à quoi ils sont exposés, et dans quelle mesure, et parfois même d'où provient un contaminant auquel ils sont exposés. Mais dans de nombreux cas, nous ne sommes pas en mesure de leur indiquer ce que tout cela signifie...»

L'évaluation des partenaires autochtones a fait écho à ce sentiment; il ressort en effet de l'évaluation que le plus grand défi pour ce programme consiste à faire en sorte que les résultats de la recherche soient pertinents pour l'ensemble des personnes touchées par la contamination.

Coordination entre les volets

Nous avons constaté un degré élevé de complémentarité entre les volets des contaminants, des déchets et de l'eau. Comme les activités de recherche sur les contaminants étaient bien définies, ce volet n'a pas été perçu comme ouvrant la porte aux dédoublements. La coordination entre les volets a été facilitée par l'inclusion de gestionnaires de projets touchant les déchets et l'eau à titre de membres ou d'observateurs au sein du Comité technique. La région du Yukon administre de manière coordonnée son programme sur les contaminants et les déchets. Du fait de ces efforts de coordination, certains projets ont été cofinancés tandis que d'autres projets qui avaient été soumis au volet des contaminants ont été confiés à la responsabilité d'autres volets.

Volet des déchets

Structures de gestion et d'administration

Dans l'ensemble, le Yukon a eu droit à des notes plus élevées au titre de l'efficacité organisationnelle des activités du volet Action sur les déchets. Les partenaires autochtones aussi bien que les représentants gouvernementaux de la région ont indiqué que l'entrée en fonction d'une nouvelle administration de programme avait contribué à améliorer l'efficacité de la gestion. Dans les T. N.-O., l'imposition d'obligations en matière de santé, de sécurité et de conformité à la loi a été perçue comme concourant à réduire les contrôles de gestion, si bien qu'il n'a pas fallu mettre autant l'accent sur des activités de planification spécifique et d'établissement de priorités. Toutefois, certains représentants régionaux ont laissé entendre qu'il serait quand même possible de fixer des priorités en dépit de ces obligations. Les partenaires autochtones et les chefs de projet ont indiqué qu'un financement accru donnerait plus de latitude et davantage de possibilités de s'attaquer à un plus large éventail de projets.

Comités

Au Yukon, la structure des comités concourt à la réalisation des objectifs, ce qui n'est pas le cas dans les T. N.-O. Le Comité directeur de l'Action sur les déchets du Yukon a été perçu comme un forum utile où l'on pouvait examiner les préoccupations. Les membres du Comité estiment qu'il y a eu d'importants échanges d'information dans le cadre du programme. Dans les T. N.-O., le Comité s'est vu indiquer les priorités dont il allait devoir s'occuper et la situation s'explique par l'obligation à laquelle est tenu le Ministère de se conformer à ces obligations juridiques.

Communication

Le degré d'efficacité des activités menées dans les T. N.-O. était plus ou moins élevé selon que les participants étaient satisfaits ou non du rôle consultatif qu'ils ont joué dans le cadre du volet. Ceux qui estimaient que le MAINC ne devrait pas exercer un contrôle direct en matière d'identification des obligations ont attribué des notes moins élevées aux activités touchant l'identification et l'évaluation des projets. L'imputabilité a été jugée meilleure dans la région du Yukon, encore une fois en raison du rôle consultatif élargi qu'a joué le Comité sur les déchets.

En matière de communication, on peut en dire autant en ce qui concerne les gestionnaires de projet qui devaient rendre compte aux comités directeurs. Environ 70 % des gestionnaires de projet du Yukon ont indiqué avoir des rapports fréquents avec le Comité directeur de l'action sur les déchets du Yukon, tandis que seulement 18 % des chefs de projet des T. N.-O. ont indiqué avoir effectivement eu des rapports avec le Comité des priorités en matière de déchets des T. N.-O.

Clarté des rôles

La plupart des représentants et des chefs de projet régionaux ont indiqué que les rôles des participants avaient été clairement définis dans le volet Action sur les déchets. Au Yukon, les participants se sont dits satisfaits de l'actuel partage des responsabilités et du fait que les rôles des intervenants sont clairement définis, notamment le rôle du CIY. On a indiqué par ailleurs que les responsables locaux et régionaux se sont vu attribuer suffisamment de pouvoirs.

À la lumière des renseignements obtenus lors des entrevues menées dans les T. N.-O., on constate qu'il y a lieu d'améliorer la répartition des responsabilités. Certains représentants régionaux ont dit éprouver une certaine confusion face aux directives provenant des différents niveaux de gestion du MAINC, et ont relevé un certain degré de mésentente au sujet du niveau d'imputabilité approprié entre la région des T. N.-O. et l'administration centrale du MAINC. On a également remis en question le rôle confié aux partenaires autochtones, d'autant plus que depuis quelque temps on semble mettre l'accent sur le respect des obligations juridiques du MAINC.

Mise à exécution des projets

Un certain nombre de difficultés ont été constatées en ce qui concerne la mise à exécution. Dans les T. N.-O., environ 10 % des projets ont connu des retards de mise à exécution étant donné la lenteur avec laquelle le MAINC a versé les fonds nécessaires. Ces retards ont fait en sorte d'interrompre les paiements aux entrepreneurs ou encore d'empêcher la location d'équipements nécessaires. Au Yukon, on a relevé des dépassements budgétaires dans le cas d'un projet, étant donné que certains aspects de la remise en état ont été jugés trop dispendieux. Dans les deux régions, on a éprouvé des difficultés à recruter du personnel approprié, ce qui a occasionné des retards dans les travaux. En outre, les deux régions ont connu des problèmes de planification et de logistique; il a en effet été difficile de trouver l'équipement qui convenait pour effectuer les travaux, l'information nécessaire à l'exécution des travaux ne convenait pas ou encore des déchets ont été mis au jour de façon inattendue, ce qui a contribué à hausser les coûts.

Volet Action sur l'eau

Structures de gestion et d'administration

Les faits examinés permettent de penser que l'organisation générale du volet Action sur l'eau a été généralement efficace. Il semble y avoir place à améliorer la coordination avec les autres ministères fédéraux. On a relevé qu'une certaine concurrence entre les ministères a quelque peu nui à l'efficacité d'ensemble. En outre, tout en ayant noté que les différents volets de la Stratégie étaient «coordonnés entre eux», il y aurait lieu d'apporter certaines améliorations pour s'assurer que chacun des volets est pleinement informé des activités ayant cours dans les autres volets.

Communications

Les avenues de communication dans le volet Action sur l'eau ne sont pas considérées comme étant efficaces en regard des autres volets de la SEA. La plupart des sources consultées indiquaient, de manière générale, que les voies de communication et de consultation pourraient être améliorées, en particulier entre le gouvernement et les collectivités. Certains ont même indiqué que le Comité consultatif de l'Action sur l'eau des T. N.-O. aurait pu être mis à contribution plus efficacement. Il a même été dit à une source, du Yukon, que les carences dans la communication de l'information sur les eaux au public avaient été une faiblesse de la Stratégie dans son ensemble. De façon particulière, les chefs de projet ont indiqué la nécessité de communiquer les résultats aux collectivités et aux intervenants. Les responsables disaient également souhaiter que l'on consulte davantage les collectivités au sujet des besoins en information et de la façon dont cette information est fournie. Les partenaires autochtones ont indiqué quant à eux qu'il serait possible d'améliorer la communication entre les deux territoires.

Clarté des rôles

La plupart des renseignements obtenus indiquent que les rôles confiés aux participants dans le cadre du volet Action sur l'eau étaient définis clairement (même si le rôle dévolu à l'administration centrale du MAINC et au gouvernement des territoires était limité). La principale lacune signalée avait trait au manque de clarté du rôle des partenaires autochtones, et on semblait être favorables à l'idée d'envisager d'associer davantage les partenaires autochtones au programme sur les eaux.

Dotation en personnel au niveau local

Des responsables de projet ont indiqué avoir de fréquents problèmes découlant du roulement de personnel, en particulier parmi les échantillonneurs non professionnels. Au Yukon, certaines collectivités ont éprouvé des difficultés à obtenir des bons échantillons, ce qui a entraîné la cessation des activités à deux stations d'échantillonnage de la qualité de l'eau. Dans les T. N.-O., certaines collectivités ont éprouvé des difficultés à recruter au sein même de la communauté des personnes qui étaient en mesure d'effectuer le travail tout en se montrant sensibles aux besoins des collectivités.

Volet Action sur l'intégration de l'environnement et de l'économie

Structures de gestion et d'administration

Dans les deux régions, le volet Action sur l'intégration de l'environnement et de l'économie a été salué pour son efficacité. Au Yukon, toutefois, l'absence d'une personne spécifiquement chargée de ce dossier, ajoutée aux rigueurs imposées par le financement, a été perçue par certains observateurs comme un obstacle à la participation efficace de la communauté. Le recrutement de personnel qualifié concourrait à améliorer l'efficacité du programme.

Comités

Les comités responsables du volet ont été perçus comme ayant contribué à la réalisation des objectifs, malgré le fait qu'un petit nombre seulement de chefs de projet ont eu des rapports réguliers avec les comités. Cela n'avait toutefois rien d'inhabituel, étant donné que le rôle des comités consistait à définir les critères s'appliquant au programme et à examiner les projets ou propositions à la lumière de ces derniers.

Certains responsables régionaux et coordonnateurs de projet ont dit estimer qu'il y avait trop de représentants au sein de comités trop nombreux et indiqué que ce problème ne concerne pas seulement la SEA.

Communications

Toutes les sources consultées ont indiqué que la communication avec les collectivités était convenable. En fait, la communication a été perçue comme étant à ce point efficace que la demande a été trop forte, compte tenu des fonds disponibles. Les membres du Comité des T. N.-O. ont mis à contribution les bulletins de leurs propres organisations afin de promouvoir les avantages du programme. Ceux qui estimaient qu'il y avait lieu d'améliorer les communications ont proposé de mettre davantage l'accent sur la participation des groupes communautaires, en utilisant pour cela des moyens comme la radio et en faisant en sorte de communiquer aux participants les résultats obtenus dans d'autres collectivités

Clarté des rôles

On s'entend généralement pour dire que les rôles des participants et des intervenants étaient définis clairement. On semblait estimer d'autre part qu'avec le temps, les régions en étaient venues graduellement à assumer le rôle de l'administration centrale du MAINC, ce qui était fort judicieux. Toutes les sources d'information consultées semblaient appuyer le point de vue selon lequel les bureaux régionaux du MAINC étaient, à l'évidence, responsables de la mise en application du programme et que d'autres participants, notamment les partenaires autochtones, les gouvernements des territoires et d'autres ministères fédéraux devraient assumer des rôles décisionnels, par l'intermédiaire de comités.

Critères de sélection des projets, délais de présentation et financement

Les critères et le processus de sélection des projets étaient perçus par la plupart des responsables de projets, y compris par les promoteurs de projets non retenus, comme étant justes et équitables. Les critères étaient suffisamment larges pour permettre d'obtenir des collectivités un engagement envers des projets à long terme.

Certains responsables de projets relevant du PAE dans les T. N.-O. ont indiqué avoir éprouvé des difficultés liées au délai entre la demande présentée au programme et l'approbation et le versement du financement. La difficulté à cet égard est attribuable en partie à l'écart de temps qui sépare l'année scolaire de l'exercice financier gouvernemental, étant donné que de nombreux projets relevant du PAE sont entrepris par des écoles. Des chefs de projet ont indiqué que le processus aurait pu être plus rapide, compte tenu de la période limitée pendant laquelle la température se prête le mieux à la réalisation des travaux. Les chefs de projets du Yukon ont surtout eu à se plaindre du niveau de financement. Dans de nombreux cas, ils ont constaté que les fonds étaient épuisés avant le parachèvement des projets. Les représentants gouvernementaux ont souligné les aspects positifs du processus qui, estiment-ils, réduisait les «tracasseries administratives» à leur plus simple expression.

Réalisation des objectifs

Globalement, la SEA a été perçue comme étant l'une des réalisations les plus importantes du gouvernement fédéral au nord du 60e parallèle. Globalement, la Stratégie a permis de récolter de nombreux succès, même si elle s'est déroulée dans un contexte de réductions budgétaires de la part du gouvernement. Le Canada est perçu comme étant largement en avance sur tous les autres pays en ce qui concerne les questions environnementales touchant le Nord, du fait des travaux réalisés dans le cadre de la SEA. Les objectifs généraux ont été perçus comme étant concrets et la SEA comme ayant grandement contribué à la réalisation de tous les grands objectifs visés par la Stratégie, bien que certains de ces objectifs se soient révélés trop ambitieux à court terme. Un grand nombre des représentants gouvernementaux interrogés ont dit estimer que les objectifs visés par la SEA constituaient un complément judicieux aux activités couvertes par les services votés.

De manière générale, on s'accorde à dire qu'il est encore trop tôt pour quantifier les résultats du premier objectif (*«assurer la santé et le maintien des écosystèmes de l'Arctique»*), mais que les bases sont jetées pour l'atteinte de cet objectif à longue échéance. La plupart des sources sondées indiquent que la SEA a accru la sensibilisation aux questions environnementales partout dans le Nord, ce qui à longue échéance, devrait concourir à l'atteinte de l'objectif précité.

En ce qui a trait au deuxième objectif général («*assurer la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement et l'utilisation durable des ressources, y compris leur utilisation par les populations autochtones*»), les preuves de la sensibilisation des populations autochtones aux questions environnementales ne manquent pas, mais on estime de manière générale que la protection de la qualité de l'environnement et la promotion de l'utilisation durable de ces ressources sont des objectifs de longue haleine. Sans contredit, les premiers pas dans cette direction ont été franchis. La SEA a mis à contribution de nombreuses personnes à la fois pour sa planification et sa mise en oeuvre, et de manière générale, on juge qu'il faut tabler sur les gains réalisés auprès des partenaires autochtones. Des progrès significatifs ont été rapportés en ce qui concerne la sensibilisation des collectivités aux questions environnementales et, du fait de cette sensibilisation, du côté de la planification.

Les données amassées tendent à confirmer que le troisième objectif général a été atteint («*faire en sorte que les populations autochtones soient pleinement mises à contribution dans la planification, la mise en valeur, la conservation et la protection de la région arctique*»). Les réalisations des comités, des partenariats et du programme de mise à contribution des collectivités ont fait en sorte que les perspectives des populations autochtones ont joué un rôle important dans la planification et la mise en valeur, dans l'optique de la conservation de l'Arctique. Au Yukon, la plupart des représentants des collectivités estimaient que les objectifs avaient été atteints dans les projets entrepris dans leurs collectivités. Des représentants des communautés des T. N.-O. estimaient également avoir pleinement ou partiellement atteint leurs objectifs. En dépit de certaines incertitudes, aucun d'eux n'a indiqué que les objectifs n'avaient pas été atteints. Des représentants des collectivités, des partenaires autochtones et des gouvernements ont indiqué que la SEA avait modifié de manière positive la façon dont le gouvernement fédéral traite avec les collectivités locales. Des représentants autochtones et des représentants gouvernementaux ont eu de bons mots pour la démarche de «partenariat véritable» et souligné que cela était particulièrement vrai dans le cas du volet sur les contaminants.

Les partenariats et la mise à contribution des collectivités ont fait en sorte d'améliorer le processus décisionnel, par la mise à contribution des divers intérêts concernés; cela tend à prouver que le quatrième objectif («*assurer une meilleure prise de décision par l'intégration des intérêts locaux, régionaux, nationaux et internationaux, dans le cadre des nouvelles ententes juridiques, constitutionnelles et en matière de coopération*») a été atteint, du moins en partie. Bien qu'il n'existe pas de preuve absolue de l'amélioration du processus décisionnel au niveau national, l'évaluation a cependant permis de constater que les voies de communication entre le MAINC, les autres ministères fédéraux et les ministères des territoires ont été améliorées. Les progrès à cet égard devraient ouvrir la porte à une meilleure coordination des politiques et des décisions dans l'avenir. Les réalisations à l'échelle internationale, en particulier à la faveur des travaux menés dans le cadre du volet Action sur les contaminants, semblent importantes, bien que les efforts en cette matière soient encore au stade préliminaire. Cet état de fait confirme que des progrès appréciables ont été accomplis vers la réalisation du cinquième objectif général («*élaborer des ententes et des conventions internationales touchant l'utilisation, la conservation et la gestion des ressources et la protection de l'environnement arctique circumpolaire*»). Les contributions du Canada à l'échelle internationale, et en particulier dans le cadre de la SPEA et dans la gestion de l'environnement arctique circumpolaire, sont perçues comme importantes. La CCI, l'un des cinq partenaires autochtones, a joué un rôle important dans ce volet de la Stratégie.

Sous certains aspects, les résultats sont inférieurs aux attentes. À titre d'exemple, mentionnons la lenteur avec laquelle les communautés ont intégré le concept du développement durable dans leur processus de décision courant, et on semble s'accorder à dire que des efforts supplémentaires s'imposent pour en arriver à une meilleure sensibilisation à l'objectif de la santé de l'environnement.

Degré de matérialisation des résultats souhaités

La partie qui suit traite de la mesure dans laquelle les principaux résultats souhaités à court et à long terme (et décrits dans la présentation au Conseil du Trésor et la *Stratégie pour l'environnement arctique : un plan d'action*) ont été réalisés.

Résultats à court terme attendus de la SEA

L'évaluation a permis de relever des preuves concrètes de la réalisation des résultats attendus à court terme, mais aussi de constater certaines répercussions non souhaitées. Les résultats sont exposés dans leurs grandes lignes ci-dessous, mais sont exposés en détail dans les annexes B à E. Voici les résultats dans leurs grandes lignes :

- ***meilleure connaissance des sources et des niveaux des contaminants et des risques pour la santé***
- ***mise en place de mesures de protection de la santé humaine et de l'environnement, et communication en temps opportun d'avis pertinents aux habitants du Nord***
- ***examen des questions liées à la qualité de l'eau et ayant une incidence sur la santé et le bien-être des collectivités***

Les résultats des recherches menées aussi bien sur la qualité de l'eau que sur les contaminants indiquent que les scientifiques, les collectivités et les décideurs ont beaucoup appris au sujet des sources de contaminants et sur leur mode de propagation. Les répercussions des contaminants sur la santé humaine commencent à peine à se manifester. À titre d'exemple, on sait beaucoup de choses sur l'existence des risques pour la santé humaine et pour la santé des espèces marines de la présence de POR (polluants organiques rémanents) et de polluants industriels, mais on s'accorde à dire qu'il est encore trop tôt pour en déterminer pleinement les effets.

La question de la sécurité de l'alimentation traditionnelle n'est pas sans avoir suscité une certaine controverse. De façon générale, les représentants ont dit croire que la confiance en l'alimentation traditionnelle a été rétablie jusqu'à un certain point. Un certain nombre de représentants des collectivités et de partenaires autochtones étaient cependant préoccupés par la présence même de scientifiques qui procédaient à des tests sur du caribou ou du poisson; ces mêmes représentants craignaient en effet que la présence des scientifiques n'éveille des craintes parmi les résidents, et déploraient le temps beaucoup trop long que l'on a mis avant de communiquer les résultats aux collectivités. Les représentants gouvernementaux se sont dits d'accord avec ce point de vue, tout en étant convaincus que le problème découlait du processus initial et que ces résultats non souhaités ont été corrigés par la mise en application des *Lignes directrices pour une recherche responsable* (Guidelines for Responsible Research); lignes directrices qui ont dû être élaborées pour les besoins de la participation des partenaires autochtones.

On semble espérer que les organismes gouvernementaux aient tiré des leçons importantes au sujet de la communication responsable de l'information, ce dont témoigne la manière dont a été communiquée récemment l'information relative aux contaminants dont on a détecté la présence dans des bélugas.

- ***Coordination nationale et internationale de la recherche et mesures et initiatives internationales mises de l'avant pour contrer le problème des contaminants***

De nombreux représentants ont constaté que la SEA avait eu des répercussions importantes pour la position du Canada sur la scène internationale et sur son aptitude à appuyer les efforts internationaux. Ces réalisations sont considérées comme une conséquence de la SEA dans son ensemble, la Stratégie ayant concouru à consolider la position du Canada en ce qui concerne son environnement intérieur, et en particulier du fait des réalisations attribuables au volet des contaminants. Le Canada a assumé un rôle de chef de file à la faveur de la SPEA et du PSEA, en communiquant les résultats de la recherche sur les contaminants aux autres nations circumpolaires. Bien que les nouvelles mesures de contrôle internationales ne soient pas encore mises en place, les progrès dans ce sens ont été appréciables, le Canada partageant la direction conjointe, avec la Suède, d'un groupe de travail formé en 1994 par l'intermédiaire de la CEE-DNU; aux termes des travaux du groupe de travail, la nécessité a été confirmée d'élaborer un protocole international assorti d'obligations juridiques pour régir les POR, en vertu de la Convention sur le transport à grande distance des polluants atmosphériques (TGDPA). Les représentants gouvernementaux estiment que pour le moment, la CEE-DNU est le seul recours susceptible de permettre de réaliser des changements concrets dans un avenir prévisible, en ce qui concerne les mécanismes de contrôle précités. Dans leur évaluation, les partenaires autochtones ont insisté sur l'importance des partenariats, en ce qui concerne les contaminants, et des résultats de la recherche pour l'élaboration de conventions internationales. Il ressort également de l'examen documentaire que le Canada a un rôle important à jouer sur la scène internationale.

- ***Réduction des risques liés à la présence de déchets sur les terres de la Couronne***

On attribue à la SEA de nombreuses répercussions (bénéfiques) pour l'environnement. Parmi ces dernières, mentionnons l'élimination effective de déchets, l'amélioration des connaissances et une meilleure sensibilisation à l'environnement, du fait de l'intensification des activités de collecte de données et de surveillance. Globalement, les participants à l'évaluation ont attribué à la Stratégie des gains importants réalisés du côté de l'acquisition des connaissances au sujet de la santé de l'environnement du Nord. Des préoccupations ont été exprimées à propos des retards dans la mise en application des plans d'élimination des déchets dans les T. N.-O. Cette question est examinée plus en détail dans la partie intitulée «État de la mise en oeuvre». On s'accorde pour reconnaître, et en particulier les participants aux études de cas, que la SEA a contribué à l'élimination de déchets inesthétiques et dangereux, dans les collectivités ou à proximité de ces dernières.

- ***Création d'emplois et de débouchés économiques dans le Nord***
- ***Promotion de la formation, de l'emploi et de l'expansion économique dans le Nord***

On attribue surtout les répercussions économiques de la Stratégie au volet Action sur les déchets et Action sur l'intégration de l'environnement et de l'économie. Dans le cadre de ce dernier volet, 90 % des fonds ont abouti directement dans les collectivités. Dans le cas du volet Action sur les déchets, d'après les réponses figurant dans les guides d'auto-évaluation, on estime à environ 75 % le pourcentage des fonds qui ont été consacrés à des projets touchant les déchets et qui sont demeurés dans le Nord. Cette estimation est confirmée par les entrevues avec des chefs de projet, ces derniers ayant estimé que de 75 à 100 % des dépenses des projets ont été faites dans le Nord, et ce dans une proportion de 77 % des projets. Les dépenses engagées dans le Nord l'ont été principalement dans les domaines du transport, du logement, de l'approvisionnement des camps, de la location d'équipement et des coûts d'emploi.

Les projets d'élimination des déchets dans les communautés ont eu des répercussions importantes, grâce aux emplois à court terme qu'ils ont contribué à créer et aux autres retombées qui en ont découlé. Sur la base de l'échantillon des chefs de projets se rapportant au volet Action sur les déchets qui ont été examinés, lesquels représentent 9 % de l'ensemble des projets touchant les déchets (dont 6 des plus grands projets ont eu cours dans les T. N.-O.), on estime à 535 le nombre des emplois qui ont été créés, et à 10 877, le nombre d'emplois-semaines, ce qui représente environ 218 années-personnes de travail. Comme les projets touchant les déchets étaient des projets à court terme, les emplois créés étaient également des emplois de courte durée. À titre d'exemple, 35 des projets examinés auraient généré des emplois à court terme d'une durée allant de quatre heures à cinq ou six mois. Les projets évalués et recensés ont créé entre deux et huit emplois, tandis que les projets d'élimination des déchets ont créé entre deux et 117 emplois. Des projets de nettoyage comme celui du site militaire de Coral Harbour ont créé de 20 à 40 emplois par année, sur une période de trois ans. Le nettoyage des camps de pêche de Great Slave ont créé environ 60 emplois par année pendant trois ans et le nettoyage mené à Horton River-Pearce Point a créé 117 emplois d'une durée de deux à quatre mois.

Outre l'élimination des déchets, les projets menés dans le cadre du PEA et du PGRC ont créé un grand nombre d'emplois. Si l'on en juge par les réponses données dans les guides d'auto-évaluation, 57 % des projets du PGRC et 43 % des projets du PEA ont généré des avantages, sur le plan des emplois à court ou à moyen terme créés. Les chefs de projet estiment à environ 88 le nombre des emplois créés, soit 2 042 emplois-semaines, ce qui représente environ 41 années-personnes de travail. Au-delà de ces deux volets, le programme d'échantillonnage par des non-professionnels dans le cadre du volet Action sur l'eau a également été signalé comme ayant contribué à générer de l'emploi.

En ce qui concerne les retombées indirectes, les entrevues avec les chefs de projet ont révélé que les grands projets touchant l'élimination des déchets ont eu des répercussions importantes pour les économies locales. Par exemple, le projet d'élimination des déchets à Coral Harbour aurait eu des répercussions importantes pour l'économie locale, au même titre que le projet d'élimination des déchets à Iqaluit. Les études de cas menées dans le cadre de l'évaluation le confirment. Ainsi, par exemple, le projet d'élimination des résidus de la mine Venus au Yukon et le projet de nettoyage de Camsell Bend dans les T. N.-O. ont donné lieu à la mobilisation d'équipement local, de travailleurs, d'opérateurs et à l'achat de fournitures locales.

Il ne faut pas négliger non plus l'importance du transfert de compétences aux collectivités qui se produit à la faveur de leur participation à des projets financés en vertu de la SEA. Certaines des compétences citées comprennent la gestion des projets et la participation à une expérience de travail. Le nettoyage de secteurs visés par les revendications territoriales a également été considéré comme contribuant à accroître les connaissances des bénéficiaires au sujet des politiques sur les déchets. À titre d'exemple, la constitution d'un comité de gestion à Iqaluit et tous les travaux effectués par des bénéficiaires d'ententes sur les revendications territoriales des T. N.-O. ont été considérés comme concourant à intensifier la participation des Autochtones à l'application des politiques.

- ***Assurance d'une pleine participation des Autochtones***
- ***Accès accru aux connaissances traditionnelles et scientifiques***
- ***Amélioration du processus de décision aux niveau local, régional et national***

Presque toutes les sources consultées font ressortir les répercussions positives découlant des partenariats autochtones et de la participation directe des collectivités au processus décisionnel relatif à la Stratégie dans son ensemble et dans le cadre des différents projets financés par la SEA. La pleine participation des Autochtones à toutes les étapes du processus a été considérée en soi comme une répercussion majeure, par presque tous les intéressés. La démarche décisionnelle fondée sur le consensus a été considérée comme une autre répercussion bénéfique du processus de participation à la SEA. Il a même été dit que les habitants du Nord sont devenus plus aptes à prendre des décisions fondées sur des renseignements concrets plutôt que sur des émotions, et les responsables aussi bien que les représentants des collectivités ont laissé entendre que la SEA avait appris aux collectivités que le fait d'être mieux informées les rend mieux en mesure de contrôler leurs propres ressources et leur environnement. Le programme Action sur les déchets, en particulier au Yukon, a amené les collectivités à travailler ensemble dans les dossiers touchant l'environnement.

Il reste encore du travail à faire pour améliorer l'accès à l'information scientifique et traditionnelle, compte tenu des réactions mixtes que suscite la mise sur pied du Réseau d'information du Nord.

- ***Bonification du régime de gestion des ressources en eau***
- ***Constitution d'une base d'information à l'appui des engagements découlant de la politique fédérale***

Il ressort des examens régionaux et des entrevues avec les chefs de projet que ces répercussions sont principalement attribuables au volet Action sur l'eau. La mise sur pied d'un réseau de surveillance de la qualité de l'eau, ajoutée à l'expansion du réseau de surveillance de la quantité de l'eau, a contribué de manière significative à améliorer l'information, la capacité technique et la gestion des ressources en eau dans le Nord. Il ressort toutefois de l'évaluation qu'il existe peu d'information à l'appui des engagements découlant de la politique fédérale.

- ***Mise en oeuvre des plans de gestion des ressources des collectivités et de projets d'intervention***

Tous les renseignements obtenus tendent à démontrer que le programme du PGRC s'est révélé fort bénéfique pour les collectivités. Des chefs de projet et des participants à des études de cas ont expliqué que les collectivités autochtones sont appelées à donner leurs vues sur un éventail plus large de questions touchant les ressources, aussi bien au gouvernement qu'à l'industrie privée. Selon eux, le programme a pour objet de donner aux collectivités l'occasion de se pencher sur les questions qui les concernent spécifiquement. Une collectivité des T. N.-O., à titre d'exemple, accordait énormément d'importance à la protection des bélugas. Le programme du PGRC a fourni aux décideurs et aux résidents l'occasion de rechercher une solution appropriée qui permettrait de préserver l'espèce. À Fort Simpson, le Comité des ressources Denendeh s'est vu octroyer un financement, sur une période de trois ans, pour élaborer un plan d'aménagement des terres et de mise en valeur des ressources. L'objectif du projet était d'améliorer la capacité de la Première nation Liidli Kue à examiner les dossiers concernant les terres et les ressources et son processus décisionnel d'une manière qui reflète les valeurs, les connaissances et les processus décisionnels propres aux Dénés.

En ce qui concerne les projets d'action environnementale, des plans à court terme ont été élaborés dans le dessein de régler des préoccupations propres aux collectivités. La communauté de Carcross-Tagish souhaitait mettre sur pied un centre de recyclage. Le PEA lui a fourni les moyens de planifier le projet et de déterminer la démarche qui permettrait le mieux de répondre aux attentes des résidents. Dans une collectivité des T. N.-O., les résidents se sont prévalus du programme pour planifier la mise sur pied d'un programme de recyclage à long terme. Bien que ce projet n'ait pas encore été mis en oeuvre, les résidents sont conscients de toutes les étapes qu'il implique. De manière générale, l'essentiel des renseignements
obtenus indique que le PEA a fourni des occasions de planifier des interventions dans des dossiers prioritaires pour les collectivités. La partie *État de la mise en application* renferme des renseignements complémentaires sur l'état de la mise en oeuvre du PGRC et du PEA.

Sensibilisation accrue aux préoccupations environnementales et à la notion de développement durable

Selon toutes les sources consultées pendant l'évaluation, le principal avantage découlant du volet Action sur l'intégration de l'environnement et de l'économie réside dans la sensibilisation accrue aux questions environnementales au niveau local. Les chefs de projet et les participants aux études de cas ont indiqué qu'on accordait beaucoup de soin à la préparation de documents éducatifs, de bulletins, de séances d'information publique et de documents d'information générale. Certains représentants régionaux et des chefs de projet ont vu un avantage positif à participer à ce volet, car les collectivités apprennent à prendre en main leurs propres ressources environnementales.

Répercussions attendues de la SEA à long terme

À la lumière des répercussions à court terme décrites précédemment, il est permis de croire que les répercussions souhaitées à long terme sont réalisables. Les répercussions à long terme, par leur nature même, ne sauraient être évaluées qu'après cinq ou six ans. Les résultats de l'évaluation indiquent cependant que les pièces du casse-tête semblent tomber en place. Au nombre des répercussions à long terme de la Stratégie, mentionnons celles qui suivent :

- préservation de l'intégrité, de la santé, de la biodiversité et de la productivité de l'écosystème arctique;
- protection et amélioration de la qualité de l'environnement et utilisation durable des ressources;
- prise en compte du point de vue, des valeurs et des pratiques des populations autochtones;
- amélioration du processus décisionnel par la prise en compte des intérêts locaux, régionaux, nationaux et internationaux dans l'établissement de nouvelles ententes juridiques, constitutionnelles et de coopération;
- conclusion d'ententes et de conventions internationales concernant l'utilisation, la protection et la gestion des ressources et la protection de l'environnement circumpolaire arctique.

Pertinence de la Stratégie

Bien-fondé des objectifs

Dans l'ensemble, les renseignements obtenus tendent à démontrer que les objectifs d'ensemble de la SEA demeurent fondés, encore que certains représentants aient indiqué que les objectifs frisent le «paternalisme». Un grand nombre des participants à l'évaluation ont indiqué être à la recherche d'objectifs plus pointus. L'important pour les représentants des collectivités et pour de nombreux autres représentants est d'établir le lien entre la santé humaine et le bien-être économique. Il ressort des documents consultés que de façon générale on estime que la Stratégie environnementale dans le Nord requiert une approche qui soit à la fois cohérente et fondée sur le consensus décisionnel, qui sont précisément les pièces maîtresses de la SEA.

Contaminants

Presque toutes les personnes consultées ont indiqué que les objectifs relatifs aux contaminants demeurent fondés. Certaines étaient d'avis que la Stratégie relative aux questions touchant la santé humaine et les contaminants alimentaires avait changé et qu'elle consistait non plus à recommander d'éviter de consommer des aliments mais plutôt à aider les gens à prendre des décisions éclairées à cet égard. Une différence a été observée entre l'approche à court terme et l'approche à long terme en ce qui a trait aux questions touchant les contaminants. Bien qu'à court terme les mesures proposées puissent consister à éviter la consommation de certains aliments, à long terme, il serait plutôt recommandé de mettre en place des mesures internationales visant à contrôler les sources des contaminants. On semble généralement s'accorder à dire que les niveaux de contaminants devraient faire l'objet d'une surveillance dans l'avenir.

Déchets

Les objectifs du volet Action sur les déchets sont considérés comme étant encore fondés. On semble généralement s'accorder pour dire que l'élimination des déchets doit se poursuivre. En raison d'un budget inférieur aux prévisions, les objectifs et le plan de travail ont été révisés. Les partenaires autochtones des T. N.-O. étaient en désaccord avec les décisions unilatérales prises par le MAINC de consacrer principalement le budget limité au nettoyage des sites dangereux, le MAINC souhaitant par ce moyen s'acquitter de ses obligations juridiques sous le régime de la LCPE. Les partenaires autochtones ont dit estimer que les projets d'élimination des déchets dans les collectivités demeurent souhaitables.

Eau

Une majorité des représentants consultés ont dit estimer que les objectifs du volet Action sur l'eau demeurent fondés, non sans souligner que ces objectifs sont arrimés aux travaux touchant les contaminants et, en fin de compte, reliés à la santé humaine et à la sécurité. Les entrevues menées dans les collectivités et en ce qui concerne les projets indiquaient qu'il y a lieu de maintenir les aspects du programme qui ont trait à la qualité de l'eau.

Environnement et économie

Presque tous les participants ont jugé que les objectifs du volet étaient fondés. On a relevé la nécessité de développer la «capacité des collectivités» d'évaluer et d'élaborer des plans de gestion des ressources environnementales. Dans certains cas, il aura fallu plus d'une année pour amener les collectivités à discuter ensemble de dossiers d'intérêt commun, et pour les sensibiliser à la nécessité d'un processus qui permette de mener à bien des plans à long terme. Les représentants ont admis que le PGRC et le PEA sont sans doute pertinents, mais que ces derniers sont probablement moins prioritaires que peuvent l'être les questions touchant la santé humaine.

Liens et chevauchements

Toutes les personnes interrogées ont souligné les avantages découlant des liens entre le programme pour la qualité de l'eau et les projets touchant les contaminants, les déchets et certains projets du PGRC. Certains représentants du programme Action sur l'eau siègent à des comités régionaux sur les contaminants à titre de membres ainsi qu'au Comité technique, et on signale que des discussions ont cours quant à savoir à quel volet certaines questions devraient de préférence se rattacher. Les représentants autochtones ont indiqué qu'ils voient dans la SEA un modèle de démarche holistique qu'il faut privilégier pour résoudre les problèmes et en faveur de laquelle ils ont longtemps plaidé. Bien qu'il soit possible de renforcer les liens entre le PEA et les programmes du PGRC, la SEA a été perçue comme un exemple prometteur des programmes à privilégier dans l'avenir. Des liens plus forts pourraient également être noués entre les volets de l'eau et des contaminants, étant donné que les deux ont pour objet de déterminer les risques pour la santé que présentent les polluants présents dans l'eau et dans l'air.

Bien que d'autres travaux financés à l'aide de services votés et dans le cadre du *Plan vert* aient cours sous la direction du MAINC et d'autres ministères fédéraux et qu'ils se rapportent à des activités menées dans le cadre de la présente Stratégie, l'évaluation n'a permis de découvrir aucun signe de double emploi ou de chevauchement.

La Stratégie est-elle encore pertinente?

Survol des engagements liés à la SEA au pays et à l'étranger

Le Tableau 2, qui figure aux deux pages qui suivent, présente une vue d'ensemble des engagements nationaux et internationaux du Canada et certaines des priorités futures qui s'annoncent pour le Programme des affaires du Nord (PAN). En ce qui concerne les engagements au pays, les activités de la SEA relèvent, de façon générale, de la *Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien*. Comme le précise le plan d'action de la SEA, les activités du volet Action sur l'eau avaient pour but d'améliorer le régime de gestion des ressources en eau existant. En vertu de la *Loi sur les ressources en eau du Canada*, il est obligatoire d'établir et de tenir à jour un programme exhaustif de gestion des ressources en eau. Le volet Action sur l'eau de la SEA aide également le MAINC à s'acquitter des responsabilités qui lui incombent sous le régime des lois respectives des T. N.-O. et du Yukon concernant les eaux et les pêches. Les activités du volet Action sur les déchets relèvent directement de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, et ses activités constituent de ce fait une obligation permanente.

En ce qui concerne les engagements internationaux, les activités prévues au volet Action sur les contaminants se rapportent directement aux engagements pris en vertu de la SPEA et envers d'autres entités internationales. Les activités de surveillance de la qualité et de la recherche qui bénéficient de l'appui du programme Action sur l'eau de la SEA permettent également de recueillir de l'information à l'appui de ces engagements.

TABLEAU 2 : APERÇU DES ENGAGEMENTS NATIONAUX ET INTERNATIONAUX EN CE QUI CONCERNE LA SEA

	Aperçu	Action sur les contaminants	Action sur l'eau	Action sur les déchets	Action sur l'environnement et l'économie
Engagements nationaux	**Loi sur le MAINC** Le PAN est chargé de tous les dossiers fédéraux exécutés dans le Nord qui ne relèvent pas juridiquement d'autres ministères comme (a) le développement politique et économique (b) las recherche scientifique et la gestion des ressources dont la protection de l'environment, des terres et de l'eau (c) la coordination des mesures fédérales prises dans le Nord.	Effectuer des recherches, assurer la surveillance et faire des communications notamment sur la santé.	Améliorer les recherches et la surveillance touchant la qualité et la quantité de l'eau	Inventorier, évaluer et dépolluer	Promouvoir des pratiques de développement économique durable
	Lois sur les eaux du Yukon et des T.N.-O. Conférer des pouvoirs aux offices des eaux et définir les responsabilités du MAINC qui doit fournir le personnel nécessaire à la gestion de la conservation, de l'aménagement et de l'utilisation des eaux.		Améliorer le régime actuel de gestion des ressources en eau.		
	Loi sur les ressources en eau du Canada et Loi sur les pêches Le MAINC est responsable avec Environnement Canada et P et O d'un programme complet de gestion des ressources aquatiques et doit donc prendre part au relevés sur l'eau (qualité et quantité) et à l'élaboration de normes sur les habitats des poissons.			Commencer la dépollution du Nord et prendre des mesures de confinement ou de dépollution des sites dangereux.	
	Loi canadienne sur la protection de l'environnement Le MAINC doit se conformer aux règlements découlant de la LCPE qui comprennent les mesures de prévention et d'atténuation pour protéger l'environnement				
Engagements internationaux	**Stratégie de protection de l'environnement arctique (SPEA)** Diffuser le rapport sur l'état de l'environnement arctique qui renseigne les États circumpolaires sur la santé de l'Arctique, concevoir des solutions pour réduire et éliminer les sources de pollution marine, dresser le cadre d'information et de collaboration lors d'urgences environnementales, échanger des renseignements sur la flore et la faune, déterminer les étapes du développement durable et contribuer à la rédaction d'un protocole international sur le contrôle des polluants organiques rémanents dans les écosystèmes de l'Arctique en conformité avec la Convention des Nations Unies sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance.	Faire des recherches, voir à la surveillance, donner des conseils et coordonner les activités nationales et internationales. Fournir des renseignements à l'appui de l'élaboration d'ententes et de protocoles nationaux et internationaux.	Mener des activités de recherche et de surveillance de la qualité de l'eau		

APERÇU DES ENGAGEMENTS NATIONAUX ET INTERNATIONAUX EN CE QUI CONCERNE LA SEA

	Aperçu	Action sur les contaminants	Action sur l'eau	Action sur les déchets	Action sur l'environnement et l'économie
Engagements internationaux (suite)	**Programme de surveillance et d'évaluation de l'Arctique (PSÉA)** À titre de groupe de travail de la SPÉA, ce programme réunit des données scientifiques sur les niveaux de polluants et leurs effets sur les écosystèmes de l'Arctique.				
	Commission économique pour l'Europe (CEE), Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) S'occuper de diverses activités : rapports sur l'environnement, rédaction de protocoles internationaux et collaboration internationale pour éviter l'utilisation des polluants et les éliminer.	Fournir des renseignements à l'appui de ces initiatives.	Mener des activités de recherche et de surveillance de la qualité de l'eau à l'appui de ces initiatives.		
	Conseil de l'Arctique (États circumpolaires) Le Conseil s'occupe des dossiers environnementaux et socio-économiques (transports, commerce, développement durable).				
	Entente Canada-Russie sur la collaboration dans l'Arctique Axer sur le développement économique et la promotion de contacts directs entre les gens du Nord.				
Nouvelles priorités	**Développement durable** Obligation d'élaborer une stratégie de développement durable conforme aux responsabilités de gestion des ressources naturelles et de protection de l'environnement du PAN.	Pour relever ce défi, il faudre déterminer comment intégrer les aspects de la SEA et de la SPEA qui ont porté fruit à la stratégie de développement durable.			
	Mise en oeuvre des revendications territoriales du Nunavut		Les activités entreprises dans ces domaines viennent à l'appui de ces initiatives. Les activités liées aux revendications complètent également les activités de la SEA dans des domaines comme le financement de la gestion des eaux, la dépollution, l'utilisation du territoire, etc.		

En ce qui concerne les priorités à envisager pour l'avenir, l'élaboration d'une stratégie de développement durable pour le MAINC est en cours et des efforts sont faits pour que soient mis à profit les aspects fructueux de la SEA et de ses volets constitutifs. Comme il est précisé ailleurs dans le présent rapport, les activités concernant l'eau et les déchets contribuent à la réalisation des initiatives touchant les revendications territoriales et l'inverse est également vrai. Comme les activités touchant l'élimination des déchets et la qualité de l'eau sont des éléments qui, dans le contexte des revendications territoriales, peuvent donner lieu à des retards dans le processus de négociation, les progrès réalisés en ces matières du fait des activités de la SEA, peuvent contribuer au règlement accéléré des revendications. À ce propos, l'un des deux sites situés le long du réseau d'alerte avancé (ligne DEW) a été nettoyé dans le cadre de la SEA, par suite d'engagements dans ce sens pris par le Ministère dans le cadre de revendications territoriales.

L'immense majorité des participants à l'évaluation a dit croire que la raison d'être de la SEA demeure aussi pertinente aujourd'hui que lors du lancement de la Stratégie, et même encore davantage, compte tenu du fait que les collectivités du Nord sont de mieux en mieux informées à son sujet et compte tenu des changements récents observés sur l'échiquier politique mondial. Des représentants interrogés ont indiqué que la SEA a contribué à consolider la position du Canada au sein de la SPEA à l'échelle internationale et ont souligné l'importance pour le gouvernement fédéral de disposer d'un programme facilitant l'élaboration d'une politique nationale. À près de 100 %, les représentants des collectivités (tous sauf un) estimaient que la SEA est encore nécessaire.

Sur plusieurs fronts, au pays même, la nécessité de maintenir la Stratégie a été soulignée. Les scientifiques et les habitants du Nord continuent d'entretenir des craintes à propos de la sécurité de l'alimentation traditionnelle. La recherche sur les contaminants touchant l'alimentation humaine est considérée comme essentielle pour dissiper cette incertitude. La nécessité d'éliminer les déchets découle des obligations juridiques prévues par la LCPE, au même titre qu'il est nécessaire de prouver au monde en général que nous appliquons des pratiques responsables.

Le renforcement des capacités auquel nous assistons ne représente qu'une fraction du potentiel réalisable dans le domaine de la gestion des ressources.

Les participants à l'évaluation se disaient préoccupés des conséquences de la disparition prochaine de la SEA. Des représentants régionaux ont dit craindre que les niveaux d'activité qui auraient cours sans le financement de la SEA seraient inférieurs au seuil d'activité nécessaire pour assurer l'intégrité des écosystèmes de l'Arctique.

Contaminants

Il ressort de l'évaluation que les travaux menés dans le cadre du volet Action sur les contaminants demeurent pertinents, et ce, à plusieurs égards. Les participants à l'évaluation ont indiqué qu'il y a encore beaucoup à apprendre au sujet des effets à long terme des contaminants pour la santé humaine. Faute d'études suffisamment approfondies sur les répercussions pour la santé que révèlent les renseignements sur l'alimentation se rapportant à des régions spécifiques, les stratégies de communication visant à restaurer la confiance seront minées par les réalités scientifiques plus sombres encore se rapportant à la contamination de la chaîne alimentaire. Les habitants du Nord ne sauraient prendre des décisions éclairées en la matière sans connaître pleinement les risques et les avantages des aliments traditionnels qu'ils consomment effectivement.

Les engagements du Canada sur la scène internationale présupposent un engagement senti au pays à l'égard de l'environnement arctique. La recherche sur les contaminants demeure utile pour recueillir les données nécessaires au contrôle et à l'éradication des sources de contaminants à l'échelle internationale. Le rôle joué par le Canada à ce jour se justifie aisément compte tenu de l'ampleur du territoire canadien concerné et de la population exposée aux risques.

Déchets

De façon générale, on s'entend pour affirmer que les travaux dans le cadre du volet Action sur les déchets demeurent pe inents. En dépit des préoccupations soulevées par le fait que le MAINC accorde la priorité aux sites dangereux des T. N.-O., on reconnaît de façon générale que les sites à haut risque sont importants et qu'au fond, le problème en est un de restrictions budgétaires.

L'évaluation a permis de constater que la participation des collectivités à la planification et à la mise en oeuvre de projets touchant les déchets constitue un facteur critique pour la réussite des projets, sans toutefois qu'on puisse en dire autant pour toutes les régions ou pour l'ensemble des projets. Certains ont indiqué que les communautés habilitées à le faire prendront l'initiative d'identifier et de résoudre les problèmes liés à l'élimination des déchets dans les collectivités mêmes, mais qu'un soutien financier sera nécessaire dans le cas de projets à plus grande échelle ou présentant des risques plus élevés.

Les partenaires autochtones, les collectivités, les chefs de projet et les représentants gouvernementaux ont reconnu l'importance de poursuivre les travaux d'élimination des déchets et la nécessité de tenir à jour le répertoire des sites de déchets pour faire en sorte que les priorités d'intervention future soient fondées sur des données à jour.

Eau

L'évaluation a permis de constater que le règlement des revendications territoriales fera en sorte d'accroître grandement l'importance du programme Action sur l'eau. Le développement des collectivités et l'expansion des infrastructures auront des répercussions grandissantes sur les ressources en eau. L'information générée par les réseaux de surveillance de la quantité et de la qualité de l'eau est essentielle pour mesurer les résultats des activités de développement.

Environ la moitié des représentants interrogés étaient d'avis que les travaux concernant la quantité de l'eau demeuraient pertinents. Du même souffle, les représentants ont indiqué que l'information collectée pendant une période de six ans dans les stations de surveillance de la quantité de l'eau devraient permettre de prendre des décisions éclairées. Certaines personnes se sont dites favorables à ce qu'on mette davantage l'accent sur l'expansion du réseau actuel plutôt que sur l'amélioration des sites existants. On constate que comparativement aux régions plus populeuses, les T. N.-O. comptent relativement peu de stations hydrométriques. L'évaluation a toutefois permis de constater qu'après l'expiration de la SEA le financement disponible ferait en sorte que l'un ou l'autre type d'amélioration serait peu probable. Il ressort également de l'évaluation que le type d'information que l'on reçoit en provenance des stations de surveillance de la quantité de l'eau devrait être revue afin de déterminer si elle permet de répondre à la demande actuelle d'autres types de renseignements, notamment au sujet de la qualité de l'eau.

Les renseignements obtenus à la plupart des sources sondées semblent indiquer qu'il faudrait accorder plus d'attention à la qualité de l'eau. L'un des éléments clés qui est ressorti de l'évaluation au Yukon comme dans les T. N.-O. concernait le fait qu'il faudrait s'attacher davantage à comprendre de quelle façon les contaminants entrent dans la chaîne alimentaire et affectent cette dernière, et en particulier l'eau. Les communautés sont désireuses de saisir la nature des risques qui pèsent sur la santé et estiment que des recherches plus poussées sont nécessaires et que la SEA devrait accorder plus d'importance aux préoccupations des collectivités. Par ailleurs, on insiste grandement sur le fait que la diffusion des résultats aux collectivités devrait se faire de manière à ce que l'information soit compréhensible.

Environnement et économie

De façon générale, on s'entend pour dire que les objectifs du volet Action sur l'intégration de l'environnement et de l'économie demeurent pertinents. Par contre, on reconnaît de manière générale qu'il faudrait envisager la tournure que prendra la mise en oeuvre des plans et des projets, après l'expiration de la Stratégie.

On semble toutefois être d'avis qu'en dépit des avantages attribués au PGRC et au PEA, ce volet pourrait, compte tenu des réalités budgétaires, être délaissé plus facilement au profit d'autres volets de la SEA et qu'on pourrait plus aisément l'intégrer à d'autres activités financées à l'aide de services votés. Conséquemment, et en dépit de l'opinion selon laquelle les travaux demeurent pertinents au sens absolu, le volet, comparativement aux autres volets, revêt un degré de priorité moindre. Les partenaires autochtones sont quant à eux moins convaincus de la priorité moindre qu'il faut accorder à ce volet, mais concèdent qu'il pourrait disparaître ou voir son importance amoindrie dans le cadre d'une stratégie renouvelée.

Améliorations et solutions de rechange

Forces et faiblesses de la SEA, dans son ensemble

Tous les renseignements recueillis tendent à indiquer que les partenariats formés dans le cadre de la SEA constituent l'atout majeur de la Stratégie. Un autre des atouts importants de la Stratégie réside dans le rayonnement national amélioré que la SEA a apporté à l'environnement arctique. Les qualificatifs le plus souvent employés pour décrire les partenariats de la SEA qui ont le mieux concouru à intégrer les partenaires autochtones au processus décisionnel sont respectivement «authentique» et «significatif». On a dit de la Stratégie qu'il s'agissait du premier programme gouvernemental important dans le Nord à avoir édifié des partenariats efficaces avec les organisations autochtones, pour des programmes qui jusque-là n'étaient pas habituellement arrimés aux collectivités. Bien que les partenariats avec les Autochtones aient été le plus souvent mentionnés, les partenariats noués avec d'autres ministères fédéraux, avec les gouvernements des territoires et avec d'autres intervenants ont également été cités. L'une des principales forces constatées, qui a d'ailleurs été relevée et confirmée par les participants aux études de cas et par des représentants des collectivités, a trait à l'étendue de la participation des collectivités à la SEA et par conséquent, au niveau d'adhésion à la Stratégie de la part des collectivités. On attribue ce succès en partie à l'ampleur des consultations menées dès le départ. L'un des commentaires relevés faisait allusion à «la volonté fortement marquée de mettre sur pied une initiative à laquelle tous puissent adhérer». Il a également été dit que la Stratégie fournissait l'occasion aux habitants du Nord de prendre conscience qu'ils sont non seulement partie au problème, mais qu'ils jouent par ailleurs un rôle important dans la solution de ce dernier. Le renforcement des capacités a été cité fréquemment comme étant l'une des forces et que celle-ci a vu ses effets se répercuter dans d'autres domaines et faciliter le mouvement vers le développement durable. Certains représentants ont dit voir dans la qualité des travaux scientifiques une force et dans l'établissement du CINE une réussite digne de mention. Ont également été signalées comme étant des forces la grande visibilité de la SEA et la mesure dans laquelle les travaux menés dans le cadre de la Stratégie ont contribué à alimenter la SPEA et fait du Canada un chef de file.

Il a été plus difficile de cerner les faiblesses de la Stratégie. Certains ont vu des faiblesses dans la coordination généralement limitée entre les volets et dans l'insuffisance des mécanismes redditionnels. Ces mêmes faiblesses ont été attribuées à l'absence d'une entité chargée de produire un rapport annuel et à une tenue des dossiers limitée pour les besoins des rapports sur les projets et en matière de finances. L'évaluation a également permis de relever l'absence d'indicateurs et de données précises en matière de rendement dans les dossiers des programmes, ce qui faisait obstacle à toute analyse de rentabilité.

Le fait que la SEA a pu créer des attentes est perçu comme une faiblesse sérieuse, dans la mesure où le programme n'est pas appelé à être renouvelé. En dépit des succès obtenus dans la promotion de la protection de l'environnement dans le Nord, la jeunesse relative de la population du Nord exige que l'on mette encore davantage l'accent sur le développement durable. D'autres commentaires exprimés avaient trait au manque de communication et de diffusion d'information dans le cadre des différents volets. Certains ont exprimé l'avis que la SEA marquait la transition vers un nouveau modèle et vers une nouvelle façon de voir les choses et que les personnes affichant les attitudes appropriées n'étaient pas toujours en place.

Solutions de rechange ou améliorations proposées

La plupart des suggestions qui ont été faites l'ont été dans l'éventualité où le programme serait renouvelé. Presque tous se sont entendus pour dire qu'il serait amplement justifié de poursuivre le travail entrepris dans le cadre de la SEA. La plupart des représentants gouvernementaux ont admis que le programme, dans sa forme actuelle, a peu de chances de durer, compte tenu du contexte financier. Étant donné qu'il y aura moins d'argent de disponible au-delà de la période de six ans, le défi consistera par la suite à déterminer quels sont les meilleurs aspects de la Stratégie et de quelle façon on pourrait les maintenir.

Néanmoins, de nombreux représentants estiment qu'il existe des preuves scientifiques suffisantes justifiant la poursuite de certains aspects des travaux, à l'aide des services votés du MAINC. Ils ont souligné la nécessité d'élaborer un plan d'ensemble pour faire en sorte que les fonds limités soient attribués là où les besoins sont les plus grands, et cela importe d'autant plus dans l'optique d'un apport continu du Canada, par l'intermédiaire de la SPEA, aux travaux du Conseil de l'Arctique et de la poursuite des travaux devant mener à l'adoption d'instruments juridiques internationaux permettant d'assurer le contrôle du transport de contaminants sur de longues distances.

Certains ont indiqué être en faveur d'une refonte du programme et de son intégration en un programme qui mettrait principalement l'accent sur les contaminants et sur la qualité de l'eau. On estime que cela aurait l'avantage de réduire les coûts des partenariats, puisqu'il y aurait moins de comités. L'avenir qui attend les travaux menés dans le cadre du volet Action sur l'intégration de l'environnement et de l'économie est l'aspect qui a suscité la plus grande diversité d'opinions. Certains estimaient qu'il existe d'autres programmes bénéficiant de services votés qui seraient en mesure d'absorber ces activités de la SEA, tandis que d'autres préféreraient que l'on mette davantage l'accent sur l'action au niveau des collectivités, en en donnant pour preuve les gains peu coûteux qui ont été réalisés et la nécessité d'associer davantage les collectivités inuit de l'Arctique de l'Est.

Parmi les représentants provenant des gouvernements et des organisations autochtones, certains trouvent que les succès obtenus dans ce volet sont mal connus et qu'une plus grande publicité serait souhaitable. D'autres souhaitent que l'on mette davantage l'accent sur les communications au niveau de la base.

Certains représentants gouvernementaux estiment qu'il faut réexaminer les partenariats et faire en sorte que le financement destiné aux partenariats et attribué aux différentes organisations soit ciblé précisément vers les organisations qui sont en mesure de répondre aux attentes. L'une des plus grandes améliorations souhaitées serait de dissiper l'incertitude en matière de financement, d'après plusieurs sources consultées.

Au nombre des améliorations proposées aux différents volets, mentionnons ceux-ci :

Contaminants

- améliorer les communications et les mécanismes d'interprétation de manière à répondre aux attentes grandissantes suscitées par une meilleure sensibilisation des collectivités aux diverses questions touchant la santé;
- mieux sensibiliser les scientifiques aux cultures du Nord afin de leur permettre de communiquer plus efficacement;
- assurer une meilleure coordination avec les autres volets de la SEA afin de favoriser une approche plus holistique.

Déchets

- Accroître la participation au processus décisionnel en matière de financement dans les T. N.-O. et faire en sorte que la gestion se rapproche davantage du modèle yukonnais.

Eau

- Accorder une attention plus soutenue à l'établissement des priorités dans le domaine de la qualité de l'eau;
- améliorier les liens entre les volets de l'eau et des contaminants en particulier;
- améliorer la coordination et la concertation visant à lancer et à mener des recherches touchant les voies de pénétration et la circulation des contaminants dans l'eau;
- après 1997, intégrer le maintien des sites de surveillance de la qualité de l'eau aux négociations sur les revendications territoriales;
- prendre en compte les zones présentant un potentiel industriel élevé dans la rationalisation du réseau d'hydrométrie de manière à n'en conserver que ce qui peut être maintenu à l'aide des budgets de services votés.

Environnement et économie

- Faire en sorte que le MAINC assure davantage le relais aux projets du PGRC;
- améliorer la sensibilisation à la nécessité d'une harmonisation entre les ressources communautaires et les priorités des collectivités;

- encourager les collectivités autochtones à poursuivre l'élaboration et la mise à jour de leurs plans de ressources de manière à régler des problèmes spécifiques tels que l'aménagement des terres de manière à observer une position proactive face au développement industriel et économique local;
- mettre l'accent non plus sur la planification mais sur la mise en oeuvre.

Leçons apprises au sujet des meilleures pratiques et de l'instauration de partenariats

Leçons apprises au sujet des partenariats

Les participants à l'évaluation ont exprimé des points de vue clairs et complémentaires quant à l'objectif des partenariats instaurés dans le cadre de la SEA. Dans l'évaluation concernant les partenaires autochtones, il est question de «synergies de partenariat». Les représentants des collectivités et les organisations autochtones ont qualifié d'authentique et de significatif ce partenariat, et de nombreux participants, de l'extérieur comme de l'intérieur des gouvernements, ont dit que la SEA avait, dans le Nord, moussé la crédibilité du MAINC en particulier, et celle du gouvernement fédéral en général. Tous les intervenants ont dit voir dans le succès remporté par les partenariats la confirmation que le succès ne saurait être atteint sans la pleine participation de tous les niveaux de gouvernement et de tous les habitants du Nord au processus décisionnel. Les partenariats noués dans le cadre de la SEA ont fait en sorte d'assurer la pertinence du programme et que l'on s'attache à la fois à répondre aux préoccupations des collectivités et à la résolution des questions scientifiques. Certaines personnes interrogées ont vu dans les partenariats un moyen de responsabiliser les organismes décisionnels et de recueillir une information permettant de faire la part des choses et de prendre des décisions éclairées. Ces partenariats auront eu l'avantage de renforcer les capacités qui seront nécessaires (aux collectivités) lorsque le MAINC ne sera plus dans le portrait.

L'enthousiasme suscité par les aspects positifs de la démarche de partenariat compense largement les critiques exprimées. Le trait dominant des partenariats noués dans le cadre de la SEA réside dans la participation réelle à la gestion et au processus décisionnel, et ce, à plusieurs niveaux. Ce point de vue a d'ailleurs été exprimé par un grand nombre de participants à l'évaluation, avec une réserve toutefois, à savoir qu'on ne pouvait en dire autant, ni de manière uniforme, dans le cas des volets Action sur les déchets et Action sur l'eau. Les partenaires autochtones ont été considérés comme la voie d'accès par excellence à la participation des collectivités, et le gouvernement fédéral a eu droit à des félicitations pour avoir fait un excellent travail afin de nouer des relations de confiance et pour avoir engagé des ressources en personnel dans cet effort. En ce qui concerne les partenariats, un autre point fort résidait dans le respect mutuel que les différents partenaires en sont venus à manifester les uns envers les autres. Parmi les autres points positifs, mentionnons les efforts déployés par toutes les parties pour faire en sorte que les décisions soient fondées sur une information améliorée. Au nombre des autres points forts des partenariats noués dans le cadre de la SEA et cités par les représentants consultés, par les représentants des collectivités et par les chefs de projet, mentionnons ceux qui suivent :

les partenariats :

- ont permis de faire la démonstration de la façon de mener des recherches dans les collectivités;
- ont permis de rejoindre les collectivités des régions éloignées, qui étaient hors d'accès pour les bureaucrates;
- ont permis aux gens des collectivités de nouer des rapports avec les gens issus d'autres collectivités et de mettre à profit l'expertise locale;
- ont concouru à la sensibilisation des collectivités aux questions environnementales et à la mise à contribution de ces dernières, de manière à impliquer l'ensemble des collectivités dans la résolution de problèmes d'intérêt commun;
- ont donné au gouvernement des territoires et aux populations autochtones voix au chapitre quant à la façon de faire les choses;
- ont permis aux gouvernements et aux collectivités de mieux comprendre comment les uns et les autres fonctionnent;
- ont permis aux collectivités d'acquérir de l'expérience et donné aux gouvernements la possibilité de se retirer de ces dossiers dans l'avenir;
- ont permis à certaines collectivités de constater que le gouvernement peut se montrer souple, lorsqu'une bonne communication existe.

Au dire des représentants interrogés, la principale faiblesse des partenariats tient au fait que le processus nécessaire pour établir un niveau de crédibilité acceptable exige beaucoup de temps. Même si le processus décisionnel s'en est trouvé ralenti par moments, on ne peut nécessairement dire qu'il s'agit d'une faiblesse. Les cinq partenaires autochtones ont tous dit que le financement de base à l'appui de leur participation était nécessaire, mais presque toutes ces organisations se disaient préoccupées à l'égard du partage à parts égales des coûts, formule qui ne tenait pas compte des écarts dans les coûts des consultations, soit en raison des différences dans le nombre de personnes composant les collectivités ou de l'éloignement de ces dernières. Toutes ont souligné l'importance d'un suivi dans le cadre des
partenariats, étant donné l'ampleur des attentes suscitées, et de nombreux représentants gouvernementaux et représentants des collectivités ont dit craindre que l'abandon ou la disparition des partenariats serait interprété comme une sérieuse entorse à la relation de confiance établie.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, la participation des partenaires autochtones au volet Action sur l'eau a été limitée. Cela s'explique par le fait que le MAINC a choisi d'établir des rapports directement avec les collectivités, sur une base individuelle.

Démonstration des meilleures pratiques

La SEA a été jugée comme ayant contribué de façon majeure à la promotion de la connaissance de l'environnement, et ce, à plusieurs niveaux, depuis les résidents des collectivités jusqu'aux plus hauts niveaux du gouvernement. Donc, la sensibilisation aux questions environnementales et l'instauration de partenariats ont été citées comme étant des exemples des «meilleures pratiques» à privilégier. Les succès obtenus ont été expliqués par une démarche qui comprenait des consultations, l'établissement de priorités, la sélection de projets et la mise en oeuvre de programmes. L'existence même d'un tel plan directeur n'a pas été sans engendrer une certaine insatisfaction lorsqu'on a constaté des écarts par rapport à ce plan, en particulier lorsque les partenaires autochtones et d'autres intervenants autres que le MAINC ont senti qu'ils étaient écartés du cercle de décision. Le modèle des partenariats a été perçu comme étant innovateur et comme un outil qui pourrait s'appliquer plus largement à d'autres initiatives du gouvernement. Différentes personnes interrogées ont tenu à souligner que nous devons faire part des leçons apprises et non les laisser se perdre dans l'oubli, que la SEA soit appelée à se poursuivre ou non. Dans le cadre de la SEA, les «partenariats», dont on dit souvent qu'ils ne sont qu'un voeu pieux des gouvernements, ont été au contraire une réalité bien concrète.

L'examen documentaire et les entrevues avec des experts ont permis de dégager plusieurs pratiques qu'il y aurait lieu de privilégier. L'une d'elle avait trait à l'importance qu'il faut accorder, dans l'Arctique, à une démarche de collaboration propre à mettre en commun les efforts des gouvernements, des populations locales et des chercheurs scientifiques. Une autre pratique signalée avait trait à l'importance de chercher à appliquer le principe du pollueur-payeur à long terme. L'application de ce principe ferait en sorte que les promoteurs seraient tenus financièrement responsables des déchets générés par leurs activités. Enfin, les documents examinés ont permis de dégager les quatre volets que devrait comporter une stratégie environnementale équilibrée, à savoir : un processus décisionnel participatif; le caractère exhaustif du processus d'examen des enjeux; l'examen d'un large éventail d'instruments assortis aux objectifs visés (autrement dit, rechercher des outils adéquats, tenant compte des problèmes à résoudre); et, dans un souci d'efficacité, la stratégie doit tenir compte du caractère complexe du problème de la pollution.

Dans l'esprit des partenaires autochtones, des chercheurs et des représentants des gouvernements, le volet Action sur les contaminants était synonyme de meilleures pratiques. Les partenaires autochtones ont dit du volet des Contaminants qu'il s'agissait «... et de loin du programme qui a permis le plus efficacement d'instaurer un véritable partenariat en matière de planification et de gestion de programme». La gestion par des comités et le processus de concurrence, dans le cadre du volet Action sur les contaminants ont été cités à titre d'exemple de meilleures pratiques. De la même façon, le CINE a été cité également comme étant un modèle de pratique à privilégier. La recherche menée dans le cadre du volet Action sur les contaminants et au CINE portait sur les personnes ciblées aux fins de la recherche en gestion et du processus décisionnel, pour les besoins du processus de planification de la recherche. Les consultations entreprises pour les besoins de projets de recherche sur la santé humaine ont souvent été précédées d'un investissement important dans l'éducation des collectivités, préalablement à la réalisation des études.

Des représentants des gouvernements comme des collectivités ont dit voir dans le PGRC un modèle de pratique à privilégier. Il a même été dit que le modèle du PGRC a fourni un plan directeur fructueux pour l'établissement de partenariats significatifs en matière de développement économique, en ce qu'ils ont permis aux collectivités d'identifier leurs propres besoins et de diriger elles-mêmes le processus.

Section 7 - Sommaire des conclusions et des recommandations

La présente évaluation a porté sur la mise en application sur la réalisation des objectifs et sur la pertinence de la Stratégie pour l'environnement arctique. Le rapport et les annexes qui l'accompagnent font ressortir les meilleures pratiques qui ont été appliquées pendant la mise en oeuvre de la Stratégie et dégagent les leçons dont on devra tirer profit pour des travaux futurs. Voici un aperçu des grandes conclusions générales :

- les renseignements obtenus à toutes les sources consultées révèlent que la SEA et ses volets d'application ont obtenu beaucoup de succès, en regard des objectifs prescrits;

- le succès de la démarche de partenariat a généré une synergie entre les partenaires, dont il y aurait lieu de s'inspirer dans l'avenir pour les initiatives que le MAINC et le gouvernement fédéral prendront dans le Nord canadien;

- les grandes forces de la démarche de partenariat résident dans l'exercice d'un processus décisionnel fondé sur le consensus et dans la responsabilisation des collectivités;

- la SEA a fait la preuve que l'information et l'éducation du public sont essentielles pour expliquer l'étendue des enjeux environnementaux, pour conscientiser le public et pour mettre les populations à contribution dans la résolution des problèmes;

- la SEA a rehaussé la crédibilité du Canada à l'échelle internationale, comme en fait foi la recherche menée dans le volet Action sur les contaminants.

Les conclusions exposées ci-après sont fondées sur les constatations exposées dans les annexes B à E et résumées dans le présent rapport d'évaluation. Les recommandations qui suivent découlent des conclusions.

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

Les témoignages et preuves recueillis plaident largement en faveur de la poursuite des travaux entrepris dans le cadre de la Stratégie pour l'environnement arctique; on n'en reconnaît pas moins les réalités financières;

- Les domaines de priorité dégagés au cours de l'évaluation sont respectivement l'élimination des déchets dangereux et la recherche sur les contaminants;

- Les renseignements recueillis auprès des scientifiques comme des responsables des programmes justifient l'établissement d'un lien plus fort entre les activités de recherche sur la qualité de l'eau et sur les contaminants;

RECOMMANDATION 1

Le MAINC devrait prendre les mesures nécessaires pour maintenir les priorités de travail et poursuivre les partenariats entrepris dans le cadre de la Stratégie pour l'environnement arctique.

- Les futures recherches scientifiques devraient porter sur les effets des contaminants sur la santé humaine et environnementale, plutôt que sur les sources des contaminants et sur leur mode de propagation;

- Un grand nombre des activités menées dans le cadre de la SEA pourraient l'être dans le cadre des programmes plus généraux du MAINC financés par voie de services votés et, au besoin, un financement supplémentaire pourrait leur être attribué;

- Le gouvernement et les partenaires autochtones sont largement en faveur de l'élimination des barrières entre les volets du programme, et toute tentative visant à les renouveler devrait viser à établir des liens plus forts entre les domaines d'intérêt commun, de manière à réduire les coûts administratifs, notamment en réduisant le nombre de comités et en améliorant la communication.

RECOMMANDATION 2

Pour la suite des travaux entrepris dans le cadre de la SEA, il y aurait lieu de réviser la formule adoptée, de manière à en arriver à une meilleure efficacité encore par la consolidation des aspects des volets de recherche qui se recoupent et par la rationalisation des structures d'administration et des comités.

- Le volet Action sur les déchets répond à un besoin réel, et bien que les réalisations aient été substantielles à cet égard, la poursuite des travaux s'impose;

- Des initiatives stratégiques récentes visant à mieux cibler les activités touchant les déchets devraient déboucher sur une démarche mieux orientée, mettant l'accent sur les sites à risque élevé;

RECOMMANDATION 3

Pour que le MAINC puisse continuer à s'acquitter de ses responsabilités réglementaires et le Ministre de ses responsabilités redditionnelles, il conviendrait de tenir à jour le répertoire des sites de déchets et de le vérifier périodiquement pour en assurer l'exactitude.

Les témoignages et preuves recueillis plaident largement en faveur de la poursuite des travaux entrepris dans le cadre de la Stratégie pour l'environnement arctique; on n'en reconnaît pas moins les réalités financières;

- Les domaines de priorité dégagés au cours de l'évaluation sont respectivement l'élimination des déchets dangereux et la recherche sur les contaminants;

- Les renseignements recueillis auprès des scientifiques comme des responsables des programmes justifient l'établissement d'un lien plus fort entre les activités de recherche sur la qualité de l'eau et sur les contaminants;

RECOMMANDATION 1

Le MAINC devrait prendre les mesures nécessaires pour maintenir les priorités de travail et poursuivre les partenariats entrepris dans le cadre de la Stratégie pour l'environnement arctique.

- Les futures recherches scientifiques devraient porter sur les effets des contaminants sur la santé humaine et environnementale, plutôt que sur les sources des contaminants et sur leur mode de propagation;

- Un grand nombre des activités menées dans le cadre de la SEA pourraient l'être dans le cadre des programmes plus généraux du MAINC financés par voie de services votés et, au besoin, un financement supplémentaire pourrait leur être attribué;

- Le gouvernement et les partenaires autochtones sont largement en faveur de l'élimination des barrières entre les volets du programme, et toute tentative visant à les renouveler devrait viser à établir des liens plus forts entre les domaines d'intérêt commun, de manière à réduire les coûts administratifs, notamment en réduisant le nombre de comités et en améliorant la communication.

RECOMMANDATION 2

Pour la suite des travaux entrepris dans le cadre de la SEA, il y aurait lieu de réviser la formule adoptée, de manière à en arriver à une meilleure efficacité encore par la consolidation des aspects des volets de recherche qui se recoupent et par la rationalisation des structures d'administration et des comités.

- Le volet Action sur les déchets répond à un besoin réel, et bien que les réalisations aient été substantielles à cet égard, la poursuite des travaux s'impose;

- Des initiatives stratégiques récentes visant à mieux cibler les activités touchant les déchets devraient déboucher sur une démarche mieux orientée, mettant l'accent sur les sites à risque élevé;

RECOMMANDATION 3

Pour que le MAINC puisse continuer à s'acquitter de ses responsabilités réglementaires et le Ministre de ses responsabilités redditionnelles, il conviendrait de tenir à jour le répertoire des sites de déchets et de le vérifier périodiquement pour en assurer l'exactitude.

- L'évaluation a permis de constater que la participation très sentie des collectivités et des partenaires autochtones à la planification et à la mise en oeuvre du volet Action sur les déchets avait eu un impact direct sur la réussite des projets, mais qu'on ne pouvait en dire autant de toutes les régions ou de l'ensemble des projets;

- Le recensement des sites de déchets, une activité importante du volet Action sur les déchets, constitue l'un des principaux moyens dont dispose le MAINC pour exercer un suivi des obligations qui demeurent de son ressort et pour planifier ses travaux futurs, et l'exactitude de la base de données sur la question constitue un facteur important de la réussite du programme.

- L'évaluation a permis de faire ressortir la nécessité de mécanismes d'interprétation permettant de faire en sorte que soient reconnus et compris les succès obtenus dans le cadre de la SEA et de faire en sorte que les résultats soient à la hauteur des attentes suscitées;

- Les communautés, les partenaires autochtones et les représentants du MAINC ont fait part de préoccupations concernant la présentation, le langage utilisé et l'actualité des directives et des avis sanitaires gouvernementaux;

- Une meilleure sensibilisation des scientifiques aux réalités culturelles autochtones concourrait à améliorer la pertinence de la recherche pour les collectivités et à améliorer les communications;

- La réalisation des études scientifiques vise un but important et les résidents du Nord sont conscients de l'importance des résultats de ces recherches, mais les scientifiques doivent apprendre à respecter les connaissances traditionnelles et à les intégrer à leurs travaux;

RECOMMANDATION 4

La communication des découvertes scientifiques et des renseignements en matière de santé aux collectivités autochtones du Nord devrait se faire dans le respect de la collectivité et s'exprimer dans un langage clair et simple.

- Les réussites du CINE, sous l'angle de la pertinence scientifique, de la participation des collectivités et de la gestion autochtone, devraient être mises à profit dans les recherches scientifiques futures touchant la santé et le régime alimentaire des habitants du Nord.

- La responsabilisation est un facteur essentiel à l'intégrité de l'administration du programme; toutes les parties qui reçoivent des fonds devraient participer aux examens réguliers, afin de partager les résultats ou échanger au sujet de leurs expériences respectives;
- Dans la plupart des cas où des succès moins prononcés ont été constatés, la situation était presque toujours attribuable à des lacunes en matière de responsabilité redditionnelle ou à des écarts par rapport à la démarche de partenariat, telle qu'elle avait été envisagée au départ;

RECOMMANDATION 5

Si la SEA devait être reconduite, il faudrait s'efforcer d'établir un régime de mesure du rendement fondé sur les résultats et prévoir des systèmes de collecte de données et de mise en oeuvre pour les besoins de la gestion et dans une optique de responsabilisation.

- Bien que le programme de la SEA donne lieu à la production d'un nombre considérable de rapports, l'évaluation a permis de constater que la cueillette de données supplémentaires sur les résultats obtenus concourrait à une meilleure efficacité, ainsi qu'à une meilleure diffusion des résultats obtenus.

- Presque tous les intervenants reconnaissent que le Canada a un rôle important à jouer dans la protection de l'environnement arctique, dans le développement durable et dans la gestion au niveau international. Cela n'a rien d'inattendu, compte tenu du fait que le Canada occupe une vaste superficie de terres situées en milieu circumpolaire et que de nombreux Canadiens habitent la région;

- différents ministères participent à la gestion de l'environnement du Nord canadien et la SEA a concouru à promouvoir la coopération entre ces ministères;

RECOMMANDATION 6

Le MAINC devrait continuer à appuyer une démarche coordonnée au pays en ce qui concerne les questions environnementales du Nord afin d'assurer au Canada une présence forte et crédible à l'échelle internationale.

- une coordination accrue au plus haut niveau permettrait de tirer parti des résultats obtenus dans la région et assurerait un déploiement plus efficace des ressources limitées. Le MAINC pourrait inviter des cadres supérieurs d'autres ministères fédéraux affectés à des dossiers touchant le Nord à se réunir chaque année pour examiner et coordonner les efforts du Canada touchant l'environnement du Nord et les engagements internationaux du Canada qui s'y rattachent;

- un meilleur d'échange d'information entre les huit nations circumpolaires faciliterait grandement la gestion intégrée des ressources de l'Arctique;

- Les nombreuses leçons apprises au pays même à la faveur de la SEA ne peuvent qu'aider le Canada dans ses activités touchant les dossiers de l'environnement circumpolaire, au niveau international;

- L'évaluation a permis de constater que la participation très sentie des collectivités et des partenaires autochtones à la planification et à la mise en oeuvre du volet Action sur les déchets avait eu un impact direct sur la réussite des projets, mais qu'on ne pouvait en dire autant de toutes les régions ou de l'ensemble des projets;

- Le recensement des sites de déchets, une activité importante du volet Action sur les déchets, constitue l'un des principaux moyens dont dispose le MAINC pour exercer un suivi des obligations qui demeurent de son ressort et pour planifier ses travaux futurs, et l'exactitude de la base de données sur la question constitue un facteur important de la réussite du programme.

- L'évaluation a permis de faire ressortir la nécessité de mécanismes d'interprétation permettant de faire en sorte que soient reconnus et compris les succès obtenus dans le cadre de la SEA et de faire en sorte que les résultats soient à la hauteur des attentes suscitées;

- Les communautés, les partenaires autochtones et les représentants du MAINC ont fait part de préoccupations concernant la présentation, le langage utilisé et l'actualité des directives et des avis sanitaires gouvernementaux;

- Une meilleure sensibilisation des scientifiques aux réalités culturelles autochtones concourrait à améliorer la pertinence de la recherche pour les collectivités et à améliorer les communications;

- La réalisation des études scientifiques vise un but important et les résidents du Nord sont conscients de l'importance des résultats de ces recherches, mais les scientifiques doivent apprendre à respecter les connaissances traditionnelles et à les intégrer à leurs travaux;

RECOMMANDATION 4

La communication des découvertes scientifiques et des renseignements en matière de santé aux collectivités autochtones du Nord devrait se faire dans le respect de la collectivité et s'exprimer dans un langage clair et simple.

- Les réussites du CINE, sous l'angle de la pertinence scientifique, de la participation des collectivités et de la gestion autochtone, devraient être mises à profit dans les recherches scientifiques futures touchant la santé et le régime alimentaire des habitants du Nord.

- La responsabilisation est un facteur essentiel à l'intégrité de l'administration du programme; toutes les parties qui reçoivent des fonds devraient participer aux examens réguliers, afin de partager les résultats ou échanger au sujet de leurs expériences respectives;
- Dans la plupart des cas où des succès moins prononcés ont été constatés, la situation était presque toujours attribuable à des lacunes en matière de responsabilité redditionnelle ou à des écarts par rapport à la démarche de partenariat, telle qu'elle avait été envisagée au départ;

RECOMMANDATION 5

Si la SEA devait être reconduite, il faudrait s'efforcer d'établir un régime de mesure du rendement fondé sur les résultats et prévoir des systèmes de collecte de données et de mise en oeuvre pour les besoins de la gestion et dans une optique de responsabilisation.

- Bien que le programme de la SEA donne lieu à la production d'un nombre considérable de rapports, l'évaluation a permis de constater que la cueillette de données supplémentaires sur les résultats obtenus concourrait à une meilleure efficacité, ainsi qu'à une meilleure diffusion des résultats obtenus.

- Presque tous les intervenants reconnaissent que le Canada a un rôle important à jouer dans la protection de l'environnement arctique, dans le développement durable et dans la gestion au niveau international. Cela n'a rien d'inattendu, compte tenu du fait que le Canada occupe une vaste superficie de terres situées en milieu circumpolaire et que de nombreux Canadiens habitent la région;

- différents ministères participent à la gestion de l'environnement du Nord canadien et la SEA a concouru à promouvoir la coopération entre ces ministères;

RECOMMANDATION 6

Le MAINC devrait continuer à appuyer une démarche coordonnée au pays en ce qui concerne les questions environnementales du Nord afin d'assurer au Canada une présence forte et crédible à l'échelle internationale.

- une coordination accrue au plus haut niveau permettrait de tirer parti des résultats obtenus dans la région et assurerait un déploiement plus efficace des ressources limitées. Le MAINC pourrait inviter des cadres supérieurs d'autres ministères fédéraux affectés à des dossiers touchant le Nord à se réunir chaque année pour examiner et coordonner les efforts du Canada touchant l'environnement du Nord et les engagements internationaux du Canada qui s'y rattachent;

- un meilleur d'échange d'information entre les huit nations circumpolaires faciliterait grandement la gestion intégrée des ressources de l'Arctique;

- Les nombreuses leçons apprises au pays même à la faveur de la SEA ne peuvent qu'aider le Canada dans ses activités touchant les dossiers de l'environnement circumpolaire, au niveau international;

- La SEA apporte beaucoup au Canada sur le plan de sa participation à des initiatives internationales, comme la Stratégie pour la protection de l'environnement arctique (SPEA), initiatives qui constituent le principal moyen de promouvoir nos intérêts à l'échelle internationale en ce qui touche l'environnement du Nord et le développement durable. En outre, les travaux de la SEA sont d'un précieux apport à la participation du Canada au CEE-DNU, organe qui est actuellement le seul à permettre d'en arriver à des protocoles internationaux liant juridiquement les parties au sujet de la pollution transfrontalière. L'évaluation a fait ressortir la nécessité d'appuyer et de poursuivre la recherche, de manière à soutenir les efforts au niveau international;

RECOMMANDATION 7

L'esprit de partenariat démontré à la faveur de la SEA devrait former la pierre angulaire de la contribution du Canada aux efforts internationaux visant à améliorer l'environnement circumpolaire.

- La contribution de la SEA aux :ntiatives internationales s'est faite par voie de prestation de ressources directes, d'appui à la recherche et surtout par le maintien des liens établis avec les populations du Nord. Des efforts devraient être faits pour s'assurer que les liens établis soient renforcés, afin que les problèmes auxquels les communautés du Nord font face et qui ont une incidence sur les intérêts du Canada à l'étranger finissent par devenir des priorités pour les autres pays concernés.

- La SEA apporte beaucoup au Canada sur le plan de sa participation à des initiatives internationales, comme la Stratégie pour la protection de l'environnement arctique (SPEA), initiatives qui constituent le principal moyen de promouvoir nos intérêts à l'échelle internationale en ce qui touche l'environnement du Nord et le développement durable. En outre, les travaux de la SEA sont d'un précieux apport à la participation du Canada au CEE-DNU, organe qui est actuellement le seul à permettre d'en arriver à des protocoles internationaux liant juridiquement les parties au sujet de la pollution transfrontalière. L'évaluation a fait ressortir la nécessité d'appuyer et de poursuivre la recherche, de manière à soutenir les efforts au niveau international;

RECOMMANDATION 7

L'esprit de partenariat démontré à la faveur de la SEA devrait former la pierre angulaire de la contribution du Canada aux efforts internationaux visant à améliorer l'environnement circumpolaire.

- La contribution de la SEA aux intiatives internationales s'est faite par voie de prestation de ressources directes, d'appui à la recherche et surtout par le maintien des liens établis avec les populations du Nord. Des efforts devraient être faits pour s'assurer que les liens établis soient renforcés, afin que les problèmes auxquels les communautés du Nord font face et qui ont une incidence sur les intérêts du Canada à l'étranger finissent par devenir des priorités pour les autres pays concernés.

Mandat

MANDAT
ÉVALUATION DE LA STRATÉGIE DE L'ENVIRONNENT ARCTIQUE (SEA)

CONTEXTE : La SEA est une initiative répartie sur six ans annoncée en avril 1991 par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) et le ministre d'Environnement Canada dans le contexte du Plan vert. Grâce à cette Stratégie, quatre ministères reçoivent directement des fonds soit Environnement Canada, Pêches et Océans Canada, Santé Canada et AINC.

La SEA a comme but premier la préservation et la mise en valeur de l'intégrité, de la santé, de la biodiversité et de la productivité des écosystèmes arctiques afin que les générations actuelles et à venir puissent en profiter. La SEA comporte quatre volets -- les contaminants, les déchets, la gestion de l'eau et l'intégration de l'environnement et de l'économie. Le MAINC assure la gestion de chaque volet en collaboration avec les collectivités du Nord, les organisations autochtones, les autres ministères fédéraux et les gouvernements des territoires par le biais de comités techniques et de gestion. Le programme de communications de la SEA appuie ces quatre volets.

Dès le début, nous avons mis l'accent sur la création de partenariats avec les intervenants du Nord. La Stratégie est l'aboutissement de plus de dix-huit mois de discussions avec des gens du Nord : organisations autochtones, groupes de gens d'affaires, gouvernements des territoires, groupes d'intérêt et autres ministères.

Vu la complexité du programme et le grand nombre d'intervenants, nous avons dû élaborer, avec l'aide d'experts-conseils, un cadre d'évaluation et à cette fin, examiner documents et dossiers et organiser entrevues et ateliers avec le personnel du programme, des partenaires autochtones et d'autres intervenants de la région de la Capitale nationale et des territoires. Le cadre donne un profil détaillé de la SEA et énumère indicateurs préliminaires, sources de renseignements, enjeux et questions à évaluer.

BESOIN : Le Ministère doit présenter au Conseil du Trésor une évaluation du rendement de la SEA et proposer des options pour l'avenir. Les conclusions de cette évaluation seront intégrées à un mémoire au Cabinet à déposer en 1996.[1] La haute direction disposera de renseignements à jour pour organiser les activités du programme et établir les priorités dès que seront connues les décisions découlant du budget fédéral.

---

[1] Suite à l'adoption en 1995 du système de gestion élargi, il se peut que le mécanisme de présentation d'un mémoire au Cabinet change, mais l'orientation générale demeurera la même.

PORTÉE : On évaluera la Stratégie depuis sa mise en place. On tentera de déterminer si elle est encore pertinente, si elle a un rendement acceptable et si elle est efficace en vue de recommander des changements et améliorations.

ENJEUX : Les principaux points à évaluer sont les suivants :

- Dans quelle mesure la Stratégie de l'environnement arctique et ses volets ont-ils atteint les objectifs énoncés?
- Qu'en est-il de la mise en oeuvre de la stratégie et de ses volets et jusqu'à quel point la mise en oeuvre a-t-elle été efficace?
- La Stratégie et ses volets sont-ils encore pertinents?
- Quelles améliorations ou adaptations pourrait-on apporter à la Stratégie et à ses volets?
- Quelles leçons a-t-on tiré de la Stratégie et de ses volets en ce qui concerne les meilleures méthodes à retenir et l'établissement de partenariats entre les intervenants?

APPROCHE : Conformément à l'approche du partenariat adoptée pour la SEA, l'évaluation sera dirigée par un gestionnaire supérieur de l'évaluation de la Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne en collaboration avec un comité consultatif. Ce dernier sera composé de deux représentants des partenaires autochtones choisis par les cinq organisations de partenaires autochtones (Nation dénée, Nation métisse, Conseil des Indiens du Yukon, Inuit Tapirisat du Canada, conférence circumpolaire inuit), d'un représentant des bureaux régionaux du MAINC dans les T.N.-O. et au Yukon et d'un représentant du programme de l'administration centrale.

Le travail sera effectué à l'interne et par des experts-conseils. En vue de trouver une réponse aux questions d'évaluation, nous adopterons différents modules qui permettront de vérifier des renseignements provenant de diverses sources : examens de dossiers et de base de données, entrevues avec des dirigeants et des intervenants chargés de la SEA et 4 ou 5 études de cas.

RESSOURCES ET ÉCHÉANCIER : Nous nous attendons à ce que l'évaluation coûte entre 100K $ et 150K $. L'ébauche du rapport d'évaluation sera prête en avril 1996.

APPROUVÉ PAR :

Sous-ministre adjoint
Affaires du nord
John Rayner

Annexe B

Volet Action sur les contaminants

Table des matières

Page

1. OBJET DE L'ANNEXE ... B-1

2. MÉTHODOLOGIE ... B-1
   Examen des dossiers et entrevues avec les dirigeants régionaux ... B-1
   Entrevues avec les chefs de projet et examen des dossiers ... B-2
   Visites dans les collectivités ... B-2
   Examen de la documentation ... B-2
   Évaluation des partenaires autochtones ... B-3

3. VOLET ACTION SUR LES CONTAMINANTS ... B-3
   Contexte ... B-3
   Objectifs et justification ... B-4
   Activités principales ... B-4
   Structure du volet ... B-4

4. ANALYSE DES RÉSULTATS ... B-5
   Efficacité et état de la mise en oeuvre ... B-5
   Atteinte des objectifs ... B-9
   Pertinence actuelle du volet Action sur les contaminants ... B-15
   Améliorations et solutions de rechange ... B-16

5. CONCLUSIONS ... B-19

Annexe B
Action sur les contaminants

1. OBJET DE L'ANNEXE

La présente annexe regroupe toutes les constatations relatives au volet Action sur les contaminants de l'évaluation de la Stratégie sur l'environnement arctique (SEA). Ces constatations sont intégrées dans le rapport global de l'évaluation qui porte sur l'ensemble de la SEA.

2. MÉTHODOLOGIE

Les sections qui suivent décrivent la méthodologie employée pour réunir des renseignements sur le volet Contaminants ainsi que les sources de renseignements et les divers intrants utilisés pour formuler les constatations.

Examen des dossiers et entrevues avec les dirigeants régionaux

Des entrevues ont eu lieu dans les deux territoires et dans la région de la Capitale régionale. L'examen des dossiers a permis de corroborer les renseignements obtenus pendant les entrevues. Le tableau 1 présente la répartition des dirigeants interrogés qui se sont directement occupés du volet Action sur les contaminants.

Tableau 1 : Répartition des répondants par région

Organisation/ Région	RCN	Yukon	Territoires du Nord-Ouest	Autres régions	Total
MAINC	2	1	0	0	3
Partenaires autochtones	2	2	2	0	6
Gouvernements des territoires	0	1	3	0	4
Autres ministères fédéraux	4	3	2	1	10
Autres organisations	0	2	0	1	3
Total	**8**	**9**	**7**	**2**	**26**

Entrevues avec les chefs de projet et examen des dossiers

En vue d'interroger les chefs de projet, nous avons choisi des projets au hasard. Nous avons par la suite modifié l'échantillon parce que les projets de la catégorie « D » (coordination et administration du programme) ne sont pas visés par le processus de concurrence et parce que nous voulions intégrer d'autres facteurs comme les projets fusionnés. L'échantillon final est composé de 39 projets financés et de 14 projets non financés, représentés par 39 personnes. Nous avons également examiné des dossiers et des comptes rendus de recherche de l'administration centrale pour étoffer les constatations.

Le tableau 2 présente la répartition des entrevues entre les enveloppes de recherche et entre projets financés et non financés.

Tableau 2 : Entrevues des chefs de projet sur les contaminants

Enveloppe	Nombre de participants*	Représentant des projets financés	Représentant des projets non financés
A	12	11	3
B	12	11	3
C	10	12	3
E	10	5	5
Totaux	**39**	**39**	**14**

* Le total de cette colonne est 44 parce que quelques chercheurs se sont occupés de projets relevant d'enveloppes différentes.

Les chefs de projet viennent de divers milieux dont Environnement Canada (10), Pêches et Océans (9), les universités (7), les partenaires autochtones (6), les gouvernements des territoires, le MAINC (1) et Santé Canada (1).

Visites dans les collectivités

Nous avons effectué trois études de cas entre décembre 1995 et janvier 1996. Le nombre des personnes interrogées lors des visites dans les trois collectivités n'est pas représentatif du nombre de personnes qui voient aux dossiers sur les contaminants. Les participants ont cependant eu le loisir de se prononcer sur les questions touchant les contaminants; leurs avis sont pris en compte dans les sections suivantes.

Examen de la documentation

Nous avons examiné la documentation sur les activités et programmes environnementaux du Canada et d'ailleurs afin de tirer éventuellement parti des leçons apprises et des améliorations recommandées susceptibles de convenir à la SEA.

Évaluation des partenaires autochtones

Pour cette évaluation faite au nom des cinq partenaires autochtones[1], nous avons demandé l'avis de 13 dirigeants des partenaires autochtones et de 11 du MAINC. Nous avons posé trois questions générales aux participants, qui s'inspirent de celles retenues pour le *Cadre de référence* d'évaluation. Les conclusions de l'évaluation des partenaires autochtones sont intégrées à l'analyse.

3. VOLET ACTION SUR LES CONTAMINANTS

Contexte

Les principaux contaminants décelés dans le biote de l'Arctique englobent les BCP, les composés liés au chlordane, le toxaphène et les dioxines/furans. Les concentrations de contaminants dans les poissons, les mammifères marins et la faune sont semblables partout dans l'Arctique, ce qui signifie que les contaminants sont transportés dans l'air sur de longues distances et finissent dans la chaîne alimentaire. Bien que l'utilisation de la plupart des pesticides soit interdite ou limitée en Amérique du Nord et en Europe occidentale, beaucoup d'autres pays utilisent encore des pesticides et produits chimiques industriels qui présentent une menace pour l'Arctique. Les contaminants présents dans les aliments traditionnels préoccupent tout particulièrement les peuples autochtones.

Plan d'action de la SEA : Action sur les contaminants

Objectif : *Réduire et si possible éliminer les contaminants dans les aliments que consomment les gens du Nord.*

Plan de travail :

- identifier la provenance des contaminants et leur mode de transport dans l'Arctique;
- évaluer les niveaux de contaminants présents dans les poissons et la faune;
- évaluer les effets des contaminants sur la santé des écosystèmes du Nord, ce qui comprend la santé des hommes;
- en temps opportun, fournir des conseils sur la santé aux gens du Nord; et
- mettre en place des contrôles internationaux grâce à des ententes et à la collaboration avec d'autres pays et la communauté circumpolaire.

[1] *Assessment of the Partnership between the Department of Indian Affairs and Northern Development and Five National Northern Aboriginal Organizations in Implementing the Arctic Environmental Strategy*, Hubert and Associates Ltd., Yellowknife, mars 1995.

Objectifs et justification

L'objectif premier du volet Action sur les contaminants est la réduction et l'élimination éventuelle des contaminants dans les aliments traditionnels. À cette fin, on devait mettre en oeuvre un programme de recherche et une structure de gestion. Ce volet devait fournir aux décideurs les renseignements voulus pour répondre aux préoccupation nationales et internationales relatives à la contamination des écosystèmes du Nord et des aliments consommés par les Autochtones. De plus, les renseignements réunis dans le cadre du programme devaient aider les habitants du Nord à prendre des décisions et favoriser leur participation au programme. Il est également important que le volet ne se limite pas à l'identification de la provenance des contaminants, mais évalue aussi les risques pour les écosystèmes et pour la santé des hommes.

Activités principales

Toutes les activités de recherche, d'administration et de communication du volet sur les Contaminants sont financées à titre de « projets » relevant d'un des six champs de recherche prioritaires suivants :

A. provenance, transport et sort
B. absorption des contaminants par les écosystèmes et effets
C. santé de l'homme
D. activités internationales
E. éducation, communications et stratégies des collectivités
F. coordination du programme.

La plupart des premiers travaux de recherche s'inscrivaient dans les catégories A et B. Dernièrement, ils ont plutôt porté sur les catégories C, D et E.

Structure du volet

La SEA repose sur des partenariats[2] entre les peuples autochtones, le gouvernement fédéral et les gouvernements des territoires et le secteur privé. Divers comités assurent la gestion de la Stratégie et de ses volets. Le comité supérieur est le Comité des partenaires de la SEA composé des directeurs du MAINC à l'administration centrale et dans les territoires et de représentants des cinq organisations de partenaires autochtones. L'administration centrale du MAINC fournit le soutien administratif.

[2] Les partenaires clés comprennent les cinq organisations de partenaires autochtones, les bureaux régionaux du MAINC, l'administration centrale du MAINC, et plusieurs autres ministères du gouvernement fédéral, des gouvernements du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest.

Le Comité des gestionnaires scientifiques et le volet Action sur les contaminants de la Stratégie assurent la gestion du volet sur les Contaminants et fournissent des lignes directrices. Le personnel de l'administration centrale du MAINC voit au soutien administratif. Le programme des contaminants du Nord est dirigé et administré par deux comités présidés par des dirigeants de l'administration centrale du MAINC; il s'agit du Comité des gestionnaires scientifiques et le Comité technique sur les contaminants des écosystèmes du Nord et du régime alimentaire des Autochtones (« Comité technique »). Il y a recoupement des membres des comités puisque tous les ministères fédéraux participants, les partenaires autochtones, les comités sur les contaminants des territoires et les institutions de haut savoir y sont représentés.

Tous les ans, deux comités attribuent les fonds destinés aux contaminants dans le cadre d'un processus de concurrence, sauf une somme minime réservée au MAINC pour la coordination du programme. Le Comité des gestionnaires scientifiques est chargé des lignes directrices générales et de l'établissement des priorités. Ce comité revoit les recommandations du Comité technique et approuve le financement. Le Comité technique examine toutes les propositions et recommande quelles sommes du volet sur les Contaminants devraient être versées aux projets. Les organisations représentées au sein des comités présentent presque toutes les demandes de financement. Depuis deux ans, on procède par enveloppes afin que les fonds soient réparties équitablement entre les diverses priorités. Auparavant, tous les membres du Comité technique évaluaient les propositions lors d'une plénière. Depuis la mise en place des enveloppes, les propositions d'une même enveloppe sont comparées entre elles.

Centre for Nutrition and the Environment of Indigenous Peoples (CINE)

Le Centre for Nutrition and the Environment of Indigenous Peoples (CINE) est un centre de recherche et de formation autonome qui a ouvert ses portes à l'Université McGill en septembre 1993 grâce à des subventions de démarrage fournies par le volet sur les Contaminants. Les représentants des partenaires autochtones occupent cinq des sept sièges du conseil d'administration. Le Centre étudie le régime alimentaire et l'environnement des peuples autochtones nordiques en effectuant des recherches dans les collectivités et en donnant une formation sur les chaînes alimentaires et l'environnement.

4. ANALYSE DES RÉSULTATS

Efficacité et état de la mise en oeuvre

Depuis 1991, le programme sur les contaminants a attribué environ 14,7 millions $ à quelque 80 projets de recherche et a également financé le McGill Centre for Nutrition and the Environment of Indigenous People (CINE), et la participation des organisations autochtones.

État de la mise en oeuvre

D'après la plupart des sources de renseignements, la mise en oeuvre du volet sur les Contaminants a procédé comme prévu. Certains dirigeants du gouvernement ont laissé entendre qu'il y avait un « plan en constante évolution » remanié par le Comité des gestionnaires scientifiques à mesure que de nouvelles données permettaient de cerner les domaines prioritaires.

État de la mise en oeuvre de chaque élément du volet Action sur les contaminants :

Identification de la provenance des contaminants et de leur mode de transport

Un certain nombre de dirigeants ont souligné les ramifications internationales des constatations qui démontrent que les contaminants proviennent de l'extérieur du Canada. Ils ajoutent que nous avons tout à apprendre sur les substances en provenance de pays comme la Chine et l'Inde.

Évaluation des niveaux de contaminants des poissons et de la faune

On s'entend pour dire que, dans l'ensemble, les travaux dans ce domaine sont terminés, même si quelques études sont en cours. On signale que ces travaux ont constitué le noyau du programme pendant les premières années et ont permis de réunir une quantité phénoménale de renseignements. Il resterait à analyser les résultats. Les scientifiques jugent qu'il est dangereux de juger l'échantillonnage représentatif compte tenu des variations observées dans l'Arctique. On n'a pas tout à fait terminé l'examen des changements de niveaux au fil des ans.

Identification des effets des contaminants sur la santé des écosystèmes du Nord, ce qui comprend la santé des hommes

De l'avis général, c'est l'évaluation des incidences sur la santé des hommes qui a le moins progressé. Cela est attribuable au fait qu'on devait d'abord essayer de mieux comprendre les provenances et les trajectoires. Les chefs de projet, les dirigeants des collectivités et les dirigeants des gouvernements ne s'entendent pas sur les raisons qui expliqueraient la lenteur de ce dossier. Certains mentionnent qu'il faut consacrer plus de temps à l'étude de ce dossier vu les connaissances restreintes disponibles à l'échelle internationale sur les effets chroniques à long terme et les effets d'une génération à l'autre des contaminants persistants présents dans la chaîne alimentaire. D'autres attribuent les retards et modifications de priorités à des influences politiques. Tous conviennent cependant que les travaux dans ce domaine n'en sont pas à l'étape attendue.

Fourniture de conseils en temps opportun aux gens du Nord

Les représentants des collectivités, les partenaires autochtones et de nombreux dirigeants du gouvernement se disent déçus du calendrier de diffusion des évaluations de santé de Santé Canada. Ils constatent cependant que la situation s'est améliorée grâce à des projets de formation et aux temps de réaction plus court des laboratoires, mais jugent aussi qu'on devrait convaincre les gens du Nord que ces évaluations sont fiables.

Mise en place de contrôles internationaux grâce à des ententes et à la collaboration avec d'autres pays et la collectivité circumpolaire

De nombreux scientifiques et dirigeants régionaux font état des progrès importants réalisés dans ce domaine et soulignent que le Canada a été un précurseur à l'échelle internationale puisqu'il a pris des mesures pour empêcher l'entrée des polluants organiques rémanents (POR) dans l'Arctique. Les dirigeants régionaux mentionnent les percées d'envergure en ce qui concerne le contrôle international des POR, sujet dont il n'était même pas question en 1990. On est actuellement à négocier un protocole de contrôle de ces substances. L'évaluation des partenaires autochtones a également corroboré l'importance de ces réalisations.

Centre for Nutrition and the Environment of Indigenous Peoples (CINE)

La mise en oeuvre est plus lente que prévu, à cause notamment du remaniement du ministère de la Santé des T. N.-O. Actuellement, le CINE fait des recherches dans une quarantaine de collectivités du Nord. Un certain nombre de dirigeants régionaux et de partenaires autochtones font valoir que le Centre s'est occupé de l'analyse de la nourriture. Quelques personnes qui ont pris part aux études de cas reconnaissent avoir participé dans leurs collectivités aux sondages parrainés par le CINE.

Efficacité du volet

Structures de gestion et d'administration

Dans l'ensemble, on a louangé l'efficacité opérationnelle du volet. Le processus de mise en oeuvre a été qualifié d'efficace et adapté à un travail difficile. De nombreux chefs de projet et de dirigeants ont appuyé le processus annuel de financement et d'examen. Environ la moitié des chefs de projet interrogés ont souligné que le programme tirait sa force des personnes qui l'administraient. Ils ont ajouté qu'aux réunions du Comité technique et du Comité des gestionnaires scientifiques, la souplesse est de mise puisqu'il faut adapter les priorités individuelles aux besoins du groupe.

La majorité des dirigeants régionaux, des partenaires autochtones et des chefs de projet souscrivent à la structure des comités. Les dirigeants avaient privilégié une structure dont l'orientation stratégique générale viendrait du Comité des gestionnaires scientifiques qui prendrait les décisions finales et qui regrouperait des scientifiques reconnus, des intervenants du programme ainsi que des représentants du Comité technique; les comités sur les contaminants du Yukon et des T. N.-O. joueraient pour leur part un rôle consultatif de premier ordre dans cette structure. Le Comité des gestionnaires scientifiques exercerait une surveillance efficace sur le Comité technique appelé à prendre des décisions subjectives. Le Comité sur les contaminants du Yukon est considéré un peu plus efficace que celui des T. N.-O. Le Yukon a réussi à accroître la participation des intervenants grâce à des ateliers. On souligne le rôle important des comités des territoires quant à l'utilisation de renseignements tirés de la recherche menée dans le cadre du volet.

Communications

On a examiné les communications de plusieurs points de vue. Les communications entre chercheurs de divers milieux semblent adéquates et le symposium annuel auquel les projets sont présentés et analysés est perçue comme un mécanisme acceptable. Les dirigeants des T. N.-O. jugent les communications sur les contaminants moins efficaces que leurs homologues du Yukon et de la Région de la Capitale nationale.

Les opinions divergent quant à la place à réserver à l'éducation, aux communications et aux stratégies communautaires. Les partenaires autochtones se sont vantés d'avoir cerné le besoin de cette recherche et d'avoir pris des mesures pour la mettre en oeuvre à titre de catégorie distincte à mi-chemin du programme. Le programme scolaire des Métis des T. N.-O. sur les contaminants est cité comme exemple de travaux de pointe. Quelques dirigeants avaient cru au départ que les communications avec les collectivités iraient naturellement de pair avec les partenariats. Les avis diffèrent relativement au fait que des fonds réservés aux sciences soient versés aux communications.

Les communications sont une partie intégrante de chaque projet. En plus des rapports obligatoires de fin d'année, il faut respecter pour chaque projet les Guidelines for Responsible Research de 1993 et, à cette fin, consulter les collectivités, assurer leur participation au processus et les informer des résultats des études. Tous conviennent qu'il est important d'établir un lien entre les scientifiques et les collectivités.

Coordination entre volets

Les volets sur les contaminants, l'eau et les déchets sont complémentaires. Il ne semble pas y avoir chevauchement des travaux parce que les activités de recherche sur les contaminants sont bien définies. Le fait que les gestionnaires chargés de l'eau et des déchets soient membres du Comité technique ou y soient observateurs facilite la coordination entre volets. La région du Yukon dispose d'un programme coordonné sur les contaminants et les déchets. Par conséquent, certains projets sont co-financés tandis que d'autres adressés au volet sur les contaminants sont dirigés vers les autres volets.

Atteinte des objectifs

Atteinte des objectifs énoncés du volet

La prestation du programme est sous la gouverne du Comité technique et du Comité des gestionnaires scientifiques, ce qui a donné naissance à un véritable partenariat entre participants, dont les cinq partenaires autochtones, les autres ministères fédéraux et les gouvernements du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest. Il ressort des observations que le MAINC a atteint son objectif dans ce domaine. Dans le cas des champs prioritaires du programme de recherche, on a concrétisé les objectifs au plan de l'identification de la provenance des contaminants et de leur transport dans l'Arctique et de l'évaluation des niveaux de contaminants des poissons et de la faune. Sur la scène internationale, des progrès importants ont été réalisés en ce qui concerne l'élaboration d'ententes et l'élargissement de la collaboration. Pour atteindre l'objectif relatif à l'évaluation des effets des contaminants sur la santé des écosystèmes du Nord (ce qui comprend la santé des hommes) et la fourniture en temps opportun de conseils sur la santé aux gens du Nord, tout n'est pas terminé. Bien que les travaux aient été entrepris en vue de concrétiser l'objectif global d'élimination ou de réduction des contaminants dans les aliments traditionnels, cet objectif, tel que formulé, est trop ambitieux et ne pourra pas être atteint dans le contexte de la stratégie actuelle.

Profil du projet et atteinte des objectifs

Les projets financés par ce volet ont fait l'objet d'examen par des pairs lors des ateliers de présentation et pendant le processus annuel de mise en concurrence qui détermine quels projets continueront d'obtenir l'appui du programme. Il y a eu décalage des intérêts à mesure que le programme sur les contaminants du Nord progressait. On a entrepris un nombre supérieur de projets de recherche sur la santé des hommes et sur le mode de diffusion de ces renseignements aux gens du Nord. Les participants ont signalé qu'un plan stratégique de communications était en cours d'élaboration et que ces efforts constituerait le fondement de tout ce qu'il restait à faire au cours des années à venir. Il ressort des projets échantillonnés que des efforts ont été faits dans de nombreux domaines pour aboutir à la concrétisation des objectifs généraux.

On voit au tableau 3 un aperçu de l'orientation des recherches menées dans le cadre de projets financés à propos desquels on a interrogé les chefs de projet. Les sujets démontrent clairement que les projets financés devaient contribuer à la concrétisation des objectifs.

Tableau 3: Aperçu des domaines de recherches

ENVELOPPE	TOTAL	% global	% de l'enveloppe
Projets « A» : provenance et trajectoires	11	28 %	
Arctique atmosphérique	6	15 %	55 %
Arctique marin	4	10 %	36 %
Réseau alimentaire	1	3 %	9 %
Projets « B » : Absorption par les écosystèmes et effets	11	28 %	
Poissons	4	10 %	36 %
Caribou	4	10 %	36 %
Oiseaux	2	5 %	18 %
Neige/calottes glaciaires	1	3 %	9 %
Projets « C » : Risques pour la santé des hommes	12	31 %	
Consommation d'aliments traditionnels multiples	7	18 %	58 %
Chaîne alimentaire et autres modes de transmission	5	13 %	42 %
Projets « E » : Éducation et communications	5	13 %	13 %
TOTAUX	39	100 %	

La grande majorité des chefs de projet interrogés ont affirmé que leurs recherches avaient donné des résultats concrets. Dans l'ensemble, ils jugent avoir atteint les objectifs fixés. Quarante pour cent ont indiqué que leurs recherches avaient répondu entièrement aux objectifs définis au départ. Une autre tranche, soit cinquante-trois pour cent des répondants, ont dit avoir partiellement atteint les objectifs, même si leurs réponses laissaient plutôt entendre qu'ils approchaient du but visé. Voici quelques-uns de leurs commentaires « grande réussite », « 90 % », « très satisfait », ou encore « presque atteint ». À peine deux répondants ont indiqué que leurs projets n'avaient pas atteint les objectifs.

Répercussions attendues

Cette section porte sur les répercussions attendues du volet Action sur les contaminants de la SEA. Tous les participants devaient commenter les objectifs fixés et préciser s'ils avaient été atteints.

- ***Amélioration des connaissances sur la provenance des contaminants et les modes de transport***

L'examen des dossiers et les entrevues avec les administrateurs du programme, les participants et les chefs de projet révèlent que les projets de recherche initiaux de ce volet devaient porter sur ce point. Sur les 39 projets échantillonnés au hasard, 28 % ont abordé ce sujet. Parmi ceux-ci, 15 % étaient axés sur la provenance des contaminants et les modes de transport dans l'atmosphère, 10 % sur l'environnement marin et 3 % sur la chaîne alimentaire.

La plupart des dirigeants et chercheurs interrogés ont répondu qu'ils avaient atteint les objectifs au plan de l'identification de la provenance des contaminants et de leur mode de transport dans l'Arctique et de l'évaluation des niveaux de contaminants des poissons et de la faune. L'avis du gouvernement et des intervenants autochtones est confirmé par les chefs de projet dont 95 % croient que leurs projets ont donné des résultats concrets dans ce domaine de recherche. Ils conviennent que c'est le milieu scientifique et les groupes autochtones qui ont acquis le plus de connaissances, mais que les collectivités ont également tiré profit des recherches.

Voici les principales conclusions tirées du *Synopsis of Research Conducted Under the 1993/94 Northern Contaminants Program* :

- la majorité des contaminants décelés dans le milieu biotique et abiotique de l'Arctique proviennent de l'extérieur de l'Arctique et du Canada;
- l'atmosphère joue un grand rôle en matière de transport des contaminants dans le Nord; et
- des niveaux mesurables et souvent importants d'un certain nombre de contaminants sont présents dans une gamme étendue d'espèces constituant l'alimentation traditionnelle ainsi que dans d'autres composantes des écosystèmes.

- ***Amélioration des connaissances sur l'ampleur du problème, sa répartition géographique et sa durée***

Grâce aux travaux de recherches effectués dans le cadre de la SEA, on a acquis un grand nombre de connaissances sur les contaminants et sur les problèmes qui y sont associés. Tant les dirigeants que les chercheurs soulignent que l'acquisition de connaissances a eu un effet positif sur les collectivités et le milieu scientifique. En dépit des progrès réalisés quant à l'identification des niveaux de contaminants des poissons et de la faune, il reste à aborder les questions longitudinales. On a également fait des progrès relativement aux questions de répartition géographique puisque les chercheurs ont pu relever les étapes de la chaîne alimentaire qui se prêtaient le mieux à la détermination des niveaux de contamination des aliments.

- ***Amélioration des connaissances sur les effets des contaminants sur les écosystèmes de l'Arctique (ce qui comprend la santé des hommes)***

S'agissant de l'atteinte des objectifs relatifs à l'évaluation des effets des contaminants sur la santé des écosystèmes et des gens du Nord, l'unanimité s'effrite un peu. Quelques représentants des collectivités ont mentionné que les aliments traditionnels contenaient peu de contaminants et se sont dits mécontents que les résultats des tests ne soient pas diffusés. Certains représentants des partenaires autochtones ont exprimé le même point de vue pendant les examens menés dans les régions. Les membres des collectivités ont laissé entendre que les gouvernements devraient prendre des mesures pour empêcher la contamination des aliments traditionnels. Il semblerait que l'élimination ou la réduction des contaminants dans les aliments traditionnels constitue un objectif trop ambitieux, impossible à atteindre dans l'échéancier
assez restreint de la Stratégie. Ce domaine sera financé en priorité pour le reste de la durée de la SEA, mais il faudra néanmoins prévoir plus de temps et de ressources avant d'obtenir des effets significatifs.

- ***Amélioration des connaissances sur les risques et avantages relatifs que comportent pour les hommes la consommation d'aliments traditionnels***

La majorité des dirigeants reconnaissent que nous avons maintenant de meilleurs renseignements sur cette question. Il reste cependant à définir un équilibre entre les risques et les avantages associés à la consommation des aliments traditionnels. La plupart des observations font ressortir que les Autochtones du Nord sont davantage sensibilisés à cette question. Certains aimeraient que des études longitudinales soient effectuées pour améliorer les connaissances sur les dangers pour les hommes. On sait qu'il est à la fois dangereux et avantageux de consommer des aliments traditionnels, mais les connaissances sur les effets à long terme des contaminants sur la santé sont insuffisantes. Vu la somme considérable de renseignements à réunir sur les effets d'une exposition constante à faible dose à des contaminants persistants par le biais de la nourriture, tous conviennent de la nécessité de consacrer des ressources importantes au fil des ans à ce dossier.

- ***Confiance renouvelée en ce qui concerne les aliments traditionnels***

Les renseignements recueillis corroborent le fait que les gens du Nord font plus confiance aux aliments traditionnels, comme c'était prévu, mais quelques participants signalent l'érosion inattendue de la confiance pendant les premières années de la SEA. Ce sujet a suscité les réactions les plus vives au plan des impacts. Pour de nombreux dirigeants, dans les renseignements diffusés il est question des avantages de l'alimentation traditionnelle au lieu des risques de contamination.

Les dirigeants qui avaient constaté une défaillance de la confiance préconisaient de mettre l'accent sur les avantages d'une nourriture traditionnelle afin de faire renaître la confiance. Certains dirigeants du gouvernement et représentants des collectivités ont ajouté que le simple fait d'analyser la nourriture suffisait pour inquiéter les collectivités.

- ***Mise en place de mesures de protection de l'environnement et de la santé des hommes et fourniture en temps opportun de conseils aux gens du Nord***

Les mesures de protection de l'environnement et de la santé des hommes n'ont pas été mentionnées souvent parmi les conséquences de la recherche sur les contaminants. On signale toutefois que les gens du Nord disposeront de meilleurs renseignements pour prendre des décisions avisées. Les progrès sont cependant plus lents en ce qui concerne la fourniture en temps opportun de renseignements sur la santé, un élément clé du plan de travail du volet Action sur les contaminants.

- ***Coordination de la recherche nationale et internationale***

Un petit nombre de dirigeants ont souligné des résultats comme la coordination de la recherche et la collaboration interministériel. On mentionne que le processus annuel de financement des projets garantit la coordination nationale. Certains dirigeants estiment que le volet Contaminants a favorisé la diffusion de renseignements sur les résultats et activités plus que tout autre programme scientifique. L'amélioration des communications et de la coordination de la recherche entre les pays circumpolaires tiendrait en grande partie au rôle de chef de file joué par le Canada dans le cadre de la Stratégie de protection de l'environnement arctique et à son groupe de travail, au Programme d'évaluation et de surveillance de l'Arctique et à la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe.

- ***Contrôles et initiatives internationaux pour régler le problème des contaminants***

Plusieurs sources de renseignements confirment les progrès importants réalisés à l'échelle internationale en ce qui concerne l'élaboration de nouvelles ententes et l'élargissement de la collaboration. Les dirigeants régionaux et les chefs de projet de recherche estiment que les données canadiennes peuvent appuyer les démarches des décideurs et des diplomates. Bien que les nouveaux contrôles internationaux ne soient pas encore en place, les démarches vont bon train. Ainsi le Canada et la Suède se sont unis en 1994 sous l'égide de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe en vue de confirmer la nécessiter de conclure un protocole international sur les polluants organiques rémanents dans le cadre de la Convention à grande distance des polluants atmosphériques. Les dirigeants du gouvernement croient qu'en ce moment La Commission économique des Nations Unies pour l'Europe est la seule avenue à explorer pour obtenir des résultats concrets au plan des contrôles dans un proche avenir. En novembre 1995, le Canada a accepté de voir à la rédaction d'un texte provisoire devant servir de fondement pour la négociation du protocole. La SEA et le volet Action sur les contaminants en particulier ont fourni les renseignements à l'appui de la prise de position du Canada en ce qui concerne la Stratégie sur la protection de l'environnement arctique et le Programme d'évaluation et de surveillance de l'Arctique. Pour maintenir cet élan, il faudra obtenir un appui permanent et faire faire des recherches supplémentaires. L'évaluation des partenaires fait état du rôle clé de la Conférence circumpolaire inuit qui a gardé le dossier des contaminants dans les aliments traditionnels à l'ordre du jour des diplomates des États circumpolaires dans le contexte de la Stratégie sur la protection de l'environnement arctique.

- ***Participation des Autochtones***

La participation des cinq partenaires autochtones est citée comme une réussite incontestée du volet Action sur les contaminants. Il s'agit d'un aspect important du programme qui a donné naissance à un véritable partenariat. Les participants font état d'une conséquence inattendue - la façon dont le partenariat s'est établi a permis de développer les capacités des collectivités et de hausser leur niveau de confiance. Les partenaires autochtones ajoutent que ce partenariat n'aurait pu voir le jour, ni être aussi efficace, sans les fonds qui y ont été consacrés. Les fonds constituent le fondement de la mise en valeur des capacités des organisations, tant régionales que locales. Les observations de plusieurs sources ajoutent que la mise en place efficace du CINE est indispensable.

- ***Mise en place du CINE***

Le CINE occupe une place de choix auprès des Dénés, des Métis et du Conseil des Indiens du Yukon. On convient que le Centre a occupé l'avant-scène notamment en ce qui concerne les nombreux cours de formation destinés aux peuples autochtones; les collectivités du Nord connaissent bien ses travaux. Les entrevues avec les chefs de projet confirment l'importance du CINE.

Autres impacts identifiés

- ***Absence de mécanisme d'interprétation***

Un certain nombre de chefs de projet craignent que la disparition du programme ne laisse un vide là où il y avait des attentes. Quelques dirigeants régionaux jugent que le problème est attribuable à l'absence de mécanisme intégré d'interprétation des répercussions des constatations actuelles sur la santé des hommes et de l'environnement. Un chef de projet a dit que grâce au programme, il pouvait expliquer aux gens du Nord à quels contaminants ils étaient exposés et à quelles doses et indiquer la provenance des contaminants. Mais dans la plupart des cas, il ne pouvait pas leur dire ce que tout cela signifiait. Cet état de fait est ressorti dans l'évaluation des partenaires autochtones; il semblerait que le plus grand défi du programme soit de rendre les résultats des recherches pertinents pour les personnes les plus touchées par les contaminants.

Besoins à combler

Il resterait très peu de besoins à compter au plan de la mise en oeuvre, bien que des travaux supplémentaires soient nécessaires dans certains domaines. Les points à résoudre seraient la conséquence des évaluations initiales menées dans le cadre du programme. D'après les renseignements recueillis, on en serait aux premières étapes quant à la diffusion des résultats aux collectivités; il faudrait aussi élargir les programmes d'éducation et de communications afin de rendre l'information accessible aux collectivités. Parallèlement, les dossiers sur la santé des hommes devraient être une priorité des travaux de recherche à venir. C'est essentiel pour évaluer correctement les risques et les avantages associés à la consommation des aliments traditionnels. Les dirigeants régionaux et les chefs de projet croient préférables d'éliminer les sources de contamination par des mesures internationales, au lieu de limiter les régimes alimentaires.

Pertinence actuelle du volet Action sur les contaminants

- ***Pertinence des objectifs***

Tous les renseignements confirment que les objectifs sont encore pertinents. Un certain nombre de dirigeants régionaux ont fait remarquer que la structure et la gestion du volet sur les contaminants facilitaient la modification des objectifs et des priorités de travail en fonction des découvertes scientifiques les plus récentes. Quelques partenaires autochtones ont souligné dans le cadre de la stratégie sur la santé des hommes et les contaminants on ne recommande plus d'éviter la consommation de certains aliments, mais on donne plutôt des conseils pour aider les gens du Nord à prendre des décisions éclairées.

Les participants ont observé une différence entre les mesures à court terme et à long terme retenues pour régler le problème des contaminants. Les mesures à court terme préconisent de ne pas consommer certains aliments, mais les mesures à long terme favorisent la mise en place de contrôles internationaux. Plusieurs dirigeants signalent qu'il faudra établir un lien direct entre la recherche sur les contaminants et la santé des hommes.

Les avis diffèrent en ce qui concerne la nécessité de poursuivre la surveillance. Quelques-uns souhaitent mettre davantage l'accent sur les mesures concrètes et les communications, tandis que les chefs de projet jugent que l'identification de la provenance des contaminants ne fait que commencer et devrait faire l'objet d'une surveillance prolongée.

Les chefs de projet pensent que la pertinence des travaux ne se dément pas et l'ont étayée de diverses justifications : combler les lacunes des connaissances scientifiques (30 %); contribuer à la protection de la santé de l'environnement et des résidents locaux (25 %); utiliser les données pour concevoir des modèles de prévision ou en améliorer l'exactitude (20 %); faciliter la planification, fournir des directives générales ou améliorer les communications (15 %). Environ 10 % des participants n'ont pas répondu à la question. La plupart des chercheurs ajoutent que les données réunies pourraient s'avérer utiles si les niveaux de contaminants sont surveillés à l'avenir.

- ***Corrélations ou chevauchements***

La plupart des participants au volet Action sur les contaminants conviennent qu'il y a possibilité de chevauchement entre les programmes sur les contaminants et l'eau, d'une part, et entre les programmes sur les contaminants et les déchets, d'autre part, parce que ces volets sont complémentaires. Par exemple, le débat au Yukon sur la provenance des toxaphènes porte autant sur les déchets que sur l'eau. Les chevauchements ne sont pas considérés problématiques parce que les activités relatives aux contaminants sont mieux définies que les autres. Les interdépendances sont admises et les gestionnaires chargés de l'eau siègent au Comité technique; le Yukon a mis sur pied un programme coordonné sur les contaminants et les déchets. Les participants estiment qu'il n'y a pas eu dédoublements des travaux en dépit du chevauchement des sujets. En fait, quelques participants ont même préconisé une plus grande interdépendance et proposé que les volets soient moins compartimentés.

Bien que les travaux entrepris grâce aux services votés ou au Plan vert sous la direction de Santé Canada soient étroitement liés à ceux effectués dans le contexte de la Stratégie, aucun chevauchement n'a été identifié pendant l'évaluation.

- ***Pertinence actuelle***

Il ressort de l'évaluation que les travaux menés sous l'égide du volet sur les Contaminants demeurent pertinents à bien des égards. Les participants ont fait valoir qu'il nous restait bien des choses à apprendre sur les effets à long terme des contaminants sur la santé des hommes. Si nous ne situons pas les renseignements sur les régimes alimentaires dans un contexte géographique en vue d'étudier adéquatement les effets sur la santé, les renseignements scientifiques concrets sur la contamination de la chaîne alimentaire, nuiront à nos stratégies de communications visant à rétablir la confiance. Les gens du Nord ne pourront pas prendre de décisions avisées s'ils connaissent mal les risques et les avantages associés à la consommation des aliments traditionnels.

Les engagements que le Canada prend à l'échelle internationale doivent reposer sur un engagement national solide en ce qui concerne l'environnement arctique. Grâce à la recherche sur les contaminants, nous disposerons des renseignements nécessaires à l'appui du contrôle et de l'élimination des contaminants au plan international. L'étendue de la masse terrestre et la population à risque suffisent à justifier le rôle joué par le Canada à ce jour.

Améliorations et solutions de rechange

Points forts et points faibles du volet Action sur les contaminants

Toutes les sommes de renseignements convergent : les points forts l'emportent sur les faiblesses. Tous conviennent que les partenariats conclus dans le cadre de ce volet en constitue le principal point fort. En fait, les partenaires autochtones ont affirmé que le partenariat créé pour les contaminants est le plus efficace de tous les partenariats. Voici les principaux points forts et points faibles du volet sur les contaminants :

Points forts

- grâce aux consultations menées dès le départ, on a suscité la participation entière et directe des partenaires autochtones et l'adhésion de tous les gens du Nord
- le milieu compétitif favorise l'esprit d'équipe et la collaboration
- la direction partagée des travaux de recherche (scientifiques, collectivités et peuples autochtones) et la nouvelle coopération interdisciplinaire; la co-gestion s'est révélée essentielle à la réussite
- la mise en place du CINE et son approche ont contribué à redonner aux peuples autochtones confiance dans les aliments traditionnels
- l'ampleur des organisations participantes et des compétences scientifiques
- la création de comités est perçue comme une méthode efficace de susciter la concurrence pour l'obtention de fonds
- l'échange d'information dans le cadre d'ateliers est un outil précieux de coordination

Points faibles

- au début, les mauvaises communications avec les collectivités qui participaient à la recherche, ont parfois entraîné une interprétation erronée des résultats
- au début, les communications sur les contaminants présents dans les aliments étaient par trop alarmistes
- la définition actuelle du terme « Arctique» semble limiter l'efficacité du programme
- les fonds destinés à la recherche sont parfois versés un peu tard
- on s'inquiète que la SEA prenne fin au moment où les attentes sont élevées

Secteurs à améliorer

- ***Efficacité de la mise en oeuvre de projets***

Il faudrait améliorer la mise en oeuvre des projets dans certains domaines. On pourrait par exemple vérifier de plus près l'utilisation des fonds et les contrôles prévus. On reconnaît que l'insuffisance des fonds limite les démarches en ce sens. Les dirigeants, les chefs de projet et les partenaires autochtones ont repéré un autre domaine à améliorer, soit le processus annuel de concurrence qui rend difficile la mise en oeuvre de projets pluriannuels parce que leur financement n'est pas assuré.

- ***Processus de financement***

Les T. N.-O. et le Yukon voient le processus de financement d'un oeil moins favorable. Cela n'a rien d'étonnant, vu la gestion centralisée du volet, comparativement aux autres volets de la SEA gérés par des comités territoriaux. La plupart admettent cependant que la façon de procéder semble adéquate.

Le système des enveloppes est en place depuis deux ans environ. En théorie, il revient au Comité des gestionnaires scientifiques de déterminer les niveaux d'attribution, mais quelques partenaires autochtones et coordonnateurs de projet estiment que le personnel du MAINC à l'administration centrale exerce le contrôle véritable. Quelques dirigeants des Territoires souhaiteraient que le comité puisse revoir les niveaux d'attribution après l'évaluation technique des projets. Certains participants mettent en doute le bien fondé des attributions qui ne font pas l'objet de délibérations (par exemple, financement de base du CINE).

- ***Communications***

Toutes les sources consultées s'interrogent sur l'à-propos des communications. Les partenaires autochtones, les dirigeants régionaux et les chefs de projet ont repéré des lacunes dans ce domaine. Les chefs de projet estiment que compte tenu de la sensibilisation accrue des collectivités à propos des questions de santé, il faudrait prolonger les communications après la fin du programme pour répondre aux attentes croissantes. Certains scientifiques croient que le manque de connaissances sur les cultures du Nord a nuit à l'efficacité des communications avec les gens du Nord.

- ***Coordination***

Un certain nombre de participants conviennent qu'il faudrait améliorer la coordination avec les autres volets de la SEA. Les représentants des volets sur l'eau et les déchets ont été membres ou observateurs au sein des comités régionaux ou centraux chargés des contaminants, ce qui a permis d'éviter chevauchements et doubles emplois. La coordination devra également être plus transparente pour faciliter l'adoption d'une méthode plus globale à l'égard de la SEA.

5. CONCLUSIONS

Nous pouvons tirer les conclusions suivantes à propos de la mise en oeuvre et de la prestation du programme relevant du volet Action sur les contaminants.

Nous avons fait des progrès considérables quant à la concrétisation des objectifs, bien que des travaux supplémentaires soient nécessaires dans certains domaines comme les effets sur la santé des hommes et l'interprétation des résultats et leur diffusion aux gens du Nord. En raison des travaux entrepris, nous nous attendons à ce que les problèmes cernés soient réglés.

Le volet sur les contaminants a démontré qu'il était réalisable et avantageux d'intégrer des partenariats efficaces à la conception et à la prestation du programme. Le processus de concurrence et le système des enveloppes sont des outils viables de gestion qui favorisent la reddition de comptes et la planification stratégique.

Les participants signalent des améliorations sur deux plans - la façon dont sont menées les recherches auxquelles participent les collectivités du Nord et le mode de diffusion de l'information et des résultats aux gens du Nord. Il faudra mieux équilibrer l'information transmise afin que les gens du Nord puissent prendre des décisions avisées. Les collectivités du Nord voient d'un oeil favorable les travaux menés par le CINE.

Le Canada est appelé à jouer un rôle clé à l'échelle internationale dans le dossier de la protection et de la gestion de l'environnement arctique; il devra donc s'engager résolument dans cette voie sur son territoire même.

Annexe C

Volet Action sur les déchets

Table des matières

Page

1. OBJET DE L'ANNEXE C-1

2. MÉTHODOLOGIE C-1
   Examen des dossiers et entrevues avec les dirigeants régionaux C-1
   Entrevues avec les chefs de projet C-2
   Visites dans les collectivités C-2
   Auto-évaluations et analyse statistique C-3
   Examen de la documentation C-3
   Évaluation des partenaires autochtones C-3

3. VOLET ACTION SUR LES DÉCHETS C-3
   Contexte C-3
   Objectifs et justification C-4
   Activités principales C-4
   Structure C-4

4. ANALYSE DES RÉSULTATS C-5
   Efficacité et état de la mise en oeuvre C-5
   Concrétisation des objectifs C-9
   Pertinence actuelle C-14
   Améliorations et solutions de rechange C-15

5. CONCLUSION C-17

ANNEXE C
Volet sur les déchets

1. OBJET DE L'ANNEXE

Cette annexe regroupe toutes les constatations relatives au volet Action sur les déchets de l'évaluation de la Stratégie sur l'environnement arctique (SEA). Les constatations tirées de cette annexe sont intégrées au rapport global qui porte sur l'ensemble de la SEA.

2. MÉTHODOLOGIE

Les sections suivantes décrivent la méthodologie employée pour réunir des renseignements sur le volet Déchets ainsi que les sources de renseignements et les divers intrants utilisés pour formuler les constatations.

Examen des dossiers et entrevues avec les dirigeants régionaux

Des entrevues avec les dirigeants du gouvernement et les partenaires autochtones ont eu lieu dans les deux territoires et dans la Région de la Capitale régionale. L'examen des dossiers a permis de corroborer les renseignements obtenus pendant les entrevues. Le tableau 1 présente la répartition des dirigeants interrogés qui se sont occupés directement du volet Action sur les déchets.

Tableau 1: Entrevues dans les régions par organisation et région

Organisation/ Région	Région de la Capitale nationale	Yukon	Territoires du Nord-Ouest	Total
MAINC	2	2	4	8
Partenaires autochtones	0	1	2	3
Gouvernements des territoires	0	2	0	2
Autres ministères fédéraux	0	1	1	2
Autres organisations	0	0	0	0
Total	**2**	**6**	**7**	**15**

Entrevues avec les chefs de projet

En vue de l'interrogation des chefs de projet, nous avons choisi des projets au hasard. Les entrevues ont eu lieu au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest de décembre 1995 à février 1996. Nous avons retenu 108 projets du volet Action sur les déchets, ce qui a donné une taille d'échantillonnage de 9 % : 57 aux T. N.-O. et 51 au Yukon. Le tableau 2 indique le nombre d'entrevues menées par région explicitement pour le volet Action sur les déchets.

Tableau 2: Répartition des entrevues par région

Région/Type de projet	Nombre de projets	Nombre d'entrevues
Territoires du Nord-Ouest		
Inventoriés	19	16
Évalués	14	8
Dépollués	24	21
TOTAL T. N-O.	57*	45
Territoire du Yukon		
Inventoriés	17	20
Évalués	20	13**
Dépollués	14	20
TOTAL Yukon	51	53
TOTAUX	**108**	**98**

Remarques : * Un projet du T.N.-O. englobait trois projets distincts.
** Nous avons interrogé deux personnes dans le cas de deux projets.

Visites dans les collectivités

Nous avons effectué trois études de cas entre décembre 1995 et janvier 1996. Sont au nombre des représentants des collectivités interrogés le chef et le conseil, le personnel, les chefs de projet, les anciens, et des représentants des organisations communautaires pertinentes. Nous avons également demandé l'avis de représentants non autochtones sur les projets locaux de la SEA. Le tableau 3 indique le nombre d'entrevues portant explicitement sur le volet Action sur les déchets.

Tableau 3: Nombre d'entrevues sur le volet Action sur les déchets menées par collectivité

Collectivité	Nombre
Fort Simpson (T. N.-O.)	~12
Cambridge Bay (T. N.-O.)	~2
Carcross-Tagish (Yukon)	~10
TOTAL	**24**

Auto-évaluations et analyse statistique

Les dirigeants chargés de la SEA dans la RCN, les T. N.-O. et au Yukon ont reçu un questionnaire d'auto-évaluation. L'examen avait pour but d'analyser divers projets choisis au hasard liés aux questions d'évaluation. Nous avons retenu 183 projets et obtenu des auto-évaluations pour 159 d'entre eux. Pour le volet Action sur les déchets, nous avons sélectionné 96 projets, dont 45 qui se sont déroulés au Yukon et 51 dans les Territoires du Nord-Ouest.

Examen de la documentation

Nous avons examiné la documentation sur les activités et programmes environnementaux du Canada et d'ailleurs afin de prendre connaissance des leçons apprises et des améliorations recommandées susceptibles de convenir à la SEA.

Évaluation des partenaires autochtones

En mars 1995, les partenaires autochtones ont évalué la Stratégie sur l'environnement arctique. Ils ont examiné la nature de la stratégie, ses volets, et les partenariats entre les peuples autochtones et les gouvernements fédéral et territoriaux. Les conclusions propres au volet Action sur les déchets font partie de cette évaluation.

3. VOLET ACTION SUR LES DÉCHETS

Contexte

Avant la mise en oeuvre de la SEA, le programme des affaires du Nord ne savait pas exactement le nombre de sites de déchets dans le Nord ni n'avait pas une idée précise de la quantité de déchets qu'ils contenaient. Avant 1972, il y avait peu de règlements régissant l'utilisation du territoire du Nord. C'est pourquoi il revient à l'État de dépolluer les sites lorsqu'il est impossible de trouver les responsables. Bien qu'il incombe au MAINC de voir à la dépollution, un comité inter-agences chargé de la dépollution des sites prioritaires a été créé dans chaque territoire afin de faciliter la coordination et l'administration du programme.

Objectifs et justification

L'objectif principal du volet Action sur les déchets est l'enlèvement du matériel dangereux abandonné sur les terres domaniales du Nord. Ce programme représente un élément d'un engagement à long terme, soit la dépollution du Nord.

Étant donné que le MAINC est le grand responsable de la gestion de plus de 90 % des terres situées dans les deux territoires, il lui revient d'assumer toutes les responsabilités liées à ces terres. On a adapté l'ampleur des projets et leur rythme de mise en oeuvre aux possibilités des collectivités du Nord afin d'assurer leur participation maximale à ces projets.

Plan d'action de la SEA : Action sur les déchets

Objectif : *Éliminer les déchets dangereux qui constituent un risque et qui déparent le paysage.*

Plan d'action :

- nettoyer tous les lieux que l'on sait renfermer des déchets dangereux;
- repérer, évaluer et assainir tous les lieux que l'on soupçonne d'être dangereux
- nettoyer les 21 lieux abandonnés du Réseau avancé d'alerte;
- enlever les déchets près des localités;
- appuyer les stratégies locales de gestion des déchets.

Résultat :

Activités principales

Le volet Action sur les déchets est composé de quatre grandes activités : identification et évaluation; établissement des priorités et sélection; atténuation; et suivi. Pour la première, soit identification et évaluation, on veut inventorier les décharges afin de disposer d'un inventaire à jour en tout temps. Dès qu'un lieu est inventorié, il est évalué selon les critères établis. Pour l'établissement des priorités et la sélection, il faut appliquer des critères afin de déterminer quelles décharges sont les plus dangereuses et ainsi dépolluer les décharges à risques élevés dans le cadre des activités d'atténuation ou de dépollution. Enfin, pour le suivi, on obtient une reddition de compte adéquate par le biais d'inspections et de rapports réguliers.

Structure

La SEA repose sur des partenariats[1] entre les peuples autochtones, le gouvernement fédéral et les gouvernements des territoires et le secteur privé. Divers comités assurent la gestion de la Stratégie et de ses volets. Le comité supérieur est le Comité des partenaires de la SEA composé des directeurs du MAINC à l'administration centrale et dans les territoires et de représentants des cinq organisations de partenaires autochtones. L'administration centrale du MAINC fournit le soutien administratif. Il revient à la Division de la gestion des terres à l'administration centrale d'assurer la coordination du volet. Les bureaux régionaux de Whitehorse et de Yellowknife voient à la prestation du programme.

[1]Les partenaires clés comprennent les cinq organisations de partenaires autochtones, les bureaux régionaux du MAINC, l'administration centrale du MAINC, et plusieurs autres ministères du gouvernement fédéral, des gouvernements du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest.

Le comité directeur du Yukon chargé des déchets s'occupe de fournir direction et de définir les priorités pour les projets de dépollution du Yukon. Le directeur régional du MAINC est président de ce comité qui compte des représentants du MAINC, région du Yukon, du Conseil des Premières nations du Yukon, d'Environnement Canada et du gouvernement du territoire du Yukon. Au Yukon, les volets sur les contaminants et les déchets sont co-gérés puisqu'ils relèvent tous deux du même dirigeant.

Dans les Territoires du Nord-Ouest, le Comité consultatif des priorités relatives aux déchets est composé de représentants de plusieurs ministères du gouvernement des T. N.-O., des Dénés et des Métis, de l'Inuit Tapirisat du Canada, d'Environnement Canada et de la région du MAINC. Le rôle de ce comité est incertain depuis que les priorités régionales ont changé; il ne participe pas activement à la prise de décisions.

4. ANALYSE DES RÉSULTATS

Efficacité et état de la mise en oeuvre

État de la mise en oeuvre

Les méthodes de gestion des déchets varient selon les régions.

Yukon

Dans l'ensemble, la mise en oeuvre semble avoir été plus harmonieuse au Yukon que dans les Territoires du Nord-Ouest. Les partenaires autochtones se sont moins opposés aux mesures envisagées, bien que les problèmes et les structures communautaires soient différents dans les deux territoires. Il semblerait que le Yukon ait fait participer collectivités et partenaires au processus, ce que confirment les partenaires. Dans ce territoire, le niveau de risque, les possibilités de gestion du risque et les prévisions des coûts constituent le fondement de la planification et de l'établissement des priorités.

Territoires du Nord-Ouest

Les dirigeants régionaux se sont beaucoup préoccupés des obligations juridiques du MAINC en ce qui concerne les infractions à la *LCPE*, d'où souplesse moindre pour les attributions destinées à des activités « non discrétionnaires ». C'est pourquoi les partenaires autochtones ont moins participé à la prise de décisions.

Mise en oeuvre globale

La plupart des participants du Yukon estiment que la mise en oeuvre a procédé comme prévu, mais ceux des T. N.-O. ne sont pas de cet avis. Ils ajoutent qu'il est impossible que la mise en oeuvre soit conforme aux plans parce que les objectifs sont demeurés inchangés après la chute des budgets (28 millions $ au lieu de 400 millions $). Plusieurs dirigeants jugent qu'il faudra consacrer entre 1 million $ et 8 millions $ au nettoyage de chaque station du Réseau d'alerte avancé (DEW).

D'après les auto-évaluations, 52 % des projets échantillonnés sont terminés et 26 % sont en cours. Les autres (20 %) n'ont pas été inventoriés, ont fait l'objet de travaux incomplets, seront nettoyés éventuellement ou présentent des risques faibles.

État de la mise en oeuvre de chaque composante du volet Action sur les déchets

Dépollution des lieux renfermant des déchets dangereux

Les dirigeants régionaux et les chefs de projet signalent qu'environ 20 % des déchets dangereux repérés et évalués sont visés par des mesures de nettoyage qui ne seront pas terminées avant la fin de la SEA, compte tenu de l'ampleur des mesures à prendre. Ils estiment que la dépollution d'approximativement 60 % des lieux pollués constituait un bon départ et que les cas prioritaires avaient été réglés. Quelques dirigeants régionaux ont souligné qu'après le nettoyage de plusieurs autres sites du Réseau d'alerte avancé le pourcentage d'achèvement pourrait atteindre 90 % parce que la proportion de déchets dangereux présents dans ces sites est très élevée comparativement au total. Le fait que ces sites soient également éloignés représente une contrainte qui fait augmenter les coûts, notamment ceux du transport. On trouve régulièrement de nouveaux sites contenant des déchets dangereux au Yukon et dans les T. N.-O. en raison des activités minières et militaires qui s'y sont déroulées.

Identification, évaluation et dépollution des sites que l'on soupçonne renfermer des déchets dangereux

D'après les renseignements recueillis, l'identification des sites dangereux serait terminée conformément au plan, même si l'identification demeurera une activité permanente. L'évaluation des sites repérés est presque terminée. Tous les sites du Réseau d'alerte avancé et les mines des T. N.-O. ont été évalués. Le ratio d'évaluations terminées est un peu moins élevé au Yukon où l'industrie minière a laissé un plus grand nombre de petites mines. Même si la dépollution des lieux dangereux va bon train, on ne s'attend pas à ce que les travaux soient menés à terme avant la fin de la SEA. Dans le cadre de l'évaluation, nous avons constaté que l'inventaire des lieux pollués n'était pas à jour. Les chefs de projet et l'étude de cas ont confirmé cette constatation. Il est important de disposer d'une base de données à jour parce que le gouvernement a besoin de renseignements fiables pour faire respecter les règlements.

Dépollution de 21 stations abandonnées du Réseau d'alerte avancé

À ce jour, deux des 21 stations abandonnées ont été dépolluées. Le nettoyage des autres lieux ou stations se poursuivra après l'expiration de la SEA en fonction des fonds disponibles et du niveau de risque qu'ils comportent. Quelques dirigeants régionaux ont mentionné que la dépollution d'une station du Réseau avait pu se faire parce que le Ministère avait pris des engagements dépassant les responsabilités que lui impose la SEA (par exemple, revendications territoriales). Il a toutefois employé les fonds de la SEA pour le faire. Vu les contraintes financières, certains dirigeants régionaux ont indiqué avoir fait des démarches auprès du gouvernement des États-Unis en vue d'obtenir de l'aide pour la dépollution des stations du Réseau d'alerte avancé du MDN.

Enlèvement des déchets situés près des collectivités

Au début, l'enlèvement des déchets situés près des collectivités était une priorité du volet. Ce point occupe maintenant une place secondaire («c'est laid mais pas dangereux») puisque ce sont les sites dangereux qui retiennent dorénavant l'attention. Les participants rappellent que des travaux sont en cours et que le nettoyage effectué à ce jour a touché un très grand nombre de sites comme les camps de chasse et les décharges.

En vue d'aider les collectivités et les ministères à poursuivre les activités de dépollution, les responsables du Yukon et des T. N.-O. des programmes sur les déchets de la SEA ont acheté des déchiqueteurs de métaux. Beaucoup de dirigeants régionaux et de chefs de projet des deux territoires croient que ces déchiqueteurs achetés par l'État à un coût élevé sont sous-utilisés. Au Yukon, les dirigeants ont signalé l'insuffisances des fonds à consacrer à l'entretien, attribuable à une mésentente entre les ministères fédéraux et territoriaux relativement à la responsabilité et à d'autres points de vue. Aux T. N.-O., plusieurs dirigeants régionaux ont ajouté que les déchiqueteurs ne sont presque pas utilisés en raison du manque de fonds et des problèmes et coûts de transport entre collectivités éloignées.

Appui réservé aux stratégies locales de gestion des déchets

Les participants indiquent que les fonds destinés aux stratégies locales de gestion des déchets sont détournés vers d'autres secteurs du volet sur les déchets, surtout dans les T. N.-O. où les dirigeants régionaux avancent que la plupart des fonds devaient servir aux engagements du gouvernement sur les plans de la santé, de la sécurité et des responsabilités. Les dirigeants régionaux et quelques chefs de projet ont laissé entendre que le volet Intégration de l'environnement et de l'économie appuyait davantage les travaux dans ce domaine que le volet sur les déchets.

Efficacité du volet

Structures de gestion et d'administration

L'efficacité organisationnelle des activités du volet est cotée inadéquate à excellente. Les cotes les plus élevées ont été données par le Yukon où il semble y avoir des critères plus serrés de reddition de comptes. Les partenaires et les dirigeants du gouvernement de ce territoire ont mentionné quelques difficultés au début. Il y a eu grande amélioration de l'efficacité à l'arrivée de la nouvelle direction.

Dans les T. N.-O., le degré de satisfaction des participants quant à leur rôle au sein du volet a déterminé les cotes d'efficacité attribuées. Ceux qui croyaient que le MAINC devait exercer un contrôle direct sur les responsabilités ont qualifié les activités d'identification et d'évaluation d'adéquates ou d'excellentes. Ceux qui se sont dits insatisfaits du niveau de consultation ont donné une cote moins favorable. Les dirigeants régionaux et les partenaires autochtones ont jugé que l'établissement des priorités et le choix des projets dans les T. N.-O. étaient faits en fonction des responsabilités juridiques; ils ont laissé entendre que l'absence de contrôle a nuit à la planification et à l'établissement de priorités spécifiques. Les activités de nettoyages et de suivi ont obtenu des cotes légèrement supérieures attribuables sans doute au niveau d'appui local.

Comités

Les dirigeants du Yukon jugent que les comités du volet Action sur les déchets ont facilité la concrétisation des objectifs, tandis que ceux des T. N.-O. ont dit le contraire. Les participants croient que le comité directeur du Yukon convenait bien à l'expression des préoccupations. Les membres du comité estiment important l'échange de renseignements au sein du programme.

D'après les dirigeants régionaux des T. N.-O., on a imposé des priorités au comité et tout aurait procédé différemment si ce n'étaient des obligations sur les plans de la santé, de la sécurité et des responsabilités juridiques. Certains dirigeants régionaux ont cependant suggéré qu'il était possible d'établir les priorités en dépit de ces responsabilités. Les partenaires autochtones et les chefs de projet ont remarqué qu'on aurait une plus grande latitude pour aborder une vaste de gamme de projets si les fonds étaient plus élevés.

Les chefs de projet du Yukon ont indiqué avoir des contacts fréquents avec le comité directeur. Environ 70 % des participants du Yukon ont dit avoir communiqué avec le comité. Dans les T. N.-O., la communication est tout à fait à l'opposé. À peine 18 % des chefs de projet de ce territoire ont mentionné avoir échangé avec leur comité.

Rôles clairement définis

La plupart des dirigeants régionaux et des chefs de projet ont souligné que le rôle des participants étaient clairement définis. Au Yukon, ils se sont dits satisfaits du partage actuel des responsabilités et de la clarté du rôle des intervenants, dont le Conseil des Indiens du Yukon. Ils ont ajouté que les habitants locaux et régionaux détenaient des pouvoirs adéquats.

Les participants des T. N.-O. jugent nécessaire d'améliorer le partage des responsabilités. Quelques dirigeants régionaux trouvent déroutantes les orientations fournies par les divers paliers de gestion du MAINC; le niveau approprié de reddition de comptes entre la région des T. N.-O. et l'administration centrale du MAINC ne fait pas l'unanimité. Le rôle des partenaires autochtones est également mis en doute, surtout dans le contexte plus récent de concrétisation des responsabilités juridiques du Ministère. Certains dirigeants de la région du MAINC préfèrent faire affaire directement avec les collectivités pour les projets précis et informer les organisations-cadres des démarches entreprises.

Mise en oeuvre de projet

Les chefs de projet décrivent les nombreux défis rattachés à la mise en oeuvre. Dans les T. N.-O., les fonds ont été versés en retard pour environ 10 % des projets. Les chefs de projet soulignent que ces retards obligent à reporter la location de matériel ou les paiements destinés aux entrepreneurs. Au Yukon, on a dépassé le budget dans le cas d'un projet parce que certains aspects de la dépollution étaient trop dispendieux. Les deux territoires ont de la difficulté à trouver des employés compétents, ce qui retarde parfois les travaux. De plus, ils ont des problèmes de planification et de logistique (où trouver le matériel pour les travaux), ils manquent de renseignements pour mener les travaux à terme ou ils ont dû enlever des déchets imprévus, d'où hausse des coûts.

Concrétisation des objectifs

Concrétisation des objectifs du volet

Les dirigeants régionaux et les chefs de projet ont indiqué qu'on avait atteint les objectifs du volet Action sur les déchets en respectant les niveaux actuels de financement. Il faut cependant souligner que la prévision initiale des coûts de concrétisation de tous les objectifs était de l'ordre de 400 millions $. Bien que les sommes attribuées dans le cadre de la SEA n'aient totalisé que 28 millions $ par année (remarque : d'autres secteurs du Ministère ont versé des fonds), les objectifs du programme n'ont pas été remplis. Les priorités ont changé en cours de route, d'où diminution du nombre de décharges communautaires contenant des déchets inoffensifs visés par des mesures de dépollution, surtout dans les T. N.-O.. Les dirigeants du MAINC estiment que la nouvelle attribution ne permettra même pas de nettoyer les lieux du Réseau d'alerte avancé. À ce jour, on a repéré et évalué les sites renfermant des déchets dangereux et établi les priorités de dépollution. Le nettoyage de 60 % du volume de déchets dangereux répertoriés a déjà eu lieu et deux des 21 stations du Réseau sont dépolluées.

Profil des projets et atteinte des objectifs

Dans les T. N.-O., la plupart des projets de nettoyage communautaires avaient comme objectif l'élimination des camps abandonnés d'exploration minière, de pêche et d'exploitation forestière. Les autres comportaient la dépollution des zones entourant les collectivités, les bases aériennes abandonnées et les bassins de décantation et de stockage des stériles et boues. Au Yukon, la plupart des projets communautaires prévoyaient l'enlèvement de déchets métalliques abandonnés par les industries et les militaires. Pour d'autres projets, on devait nettoyer les camps d'exploration abandonnés et les sites situés le long des routes. Ces projets avaient des durées variables - une journée à 18 mois.

Les deux territoires avaient des projets d'évaluation semblables. Ils ont lancé des projets pour faire l'évaluation préliminaire des sites en vue de déterminer les risques pour l'environnement ou la santé des hommes. À cette fin, ils ont recueilli des échantillons de sol, d'eau ou du biote et dans quelques cas, de matériaux dangereux. Dans le cadre de ces projets, on devait évaluer les risques et/ou les responsabilités en matière de dépollution.

Les projets d'inventaire devaient permettre de déterminer les priorités de nettoyage en fonction des risques pour l'environnement et la santé humaine. Dans les deux territoires, le personnel du MAINC s'est chargé de ces projets, et plus particulièrement dans les T. N.-O.. Au Yukon, le personnel du MAINC, les ministères des territoires, des entreprises ou des organisations privées et les Premières nations ont vu à ces projets. Les projets avaient des durées variables -soit d'un jour à six mois.

L'ensemble des objectifs tant des T. N.-O. que du Yukon ont été atteints, quoiqu'à des degrés divers. Le tableau 4 résume les réponses des chefs de projet en ce qui concerne l'atteinte des objectifs. Aux T. N.-O., le taux de réponse est de 50 % et au Yukon de 70 %.

Tableau 4 : Réponses des chefs de projet relativement à l'atteinte des objectifs

Région	Complètement	Partiellement	Pas du tout
Territoires du Nord-Ouest	75 %	21 %	4 %
Territoire du Yukon	89 %	11 %	0 %

Les auto-évaluations ont donné des résultats comparables, soit la réalisation complète des objectifs de 76 % des projets dans les deux territoires et aucun objectif atteint dans 14 % des cas. Il restait à inventorier 8 % des projets; quant aux autres projets, les participants n'ont fait aucun commentaire ou ne savaient pas. Les habitants de Carcross-Tagish se sont dits entièrement satisfaits des mesures de nettoyage. À Fort Simpson, les résidents étaient satisfaits de la dépollution et ont ajouté que le projet s'était déroulé comme prévu.

Répercussions désirées

Voici un aperçu des répercussions désirées du programme de gestion des déchets de la SEA. Tous les participants devaient commenter les objectifs du programme et indiquer s'ils avaient été atteint et dans quelle mesure.

- ***Nettoyage des déchets sur les terres domaniales***

Les dirigeants régionaux ont répondu qu'ils sont à évaluer dans quelle mesure les terres domaniales ont été remises en état. Plusieurs signalent que les travaux entrepris ont permis d'améliorer la qualité de l'environnement. Ils ajoutent qu'en plusieurs endroits le paysage est plus beau suite aux efforts communautaires de dépollution. Quelques chefs de projet mentionnent que le sol contaminé des sites dangereux pour la santé a été enlevé. Il semblerait toutefois que les matériaux éliminés comprennent surtout du métal, des barils de pétrole, des produits du bois et d'autres déchets.

- ***Création d'emplois et d'occasions d'affaires dans le Nord***

Bon nombre de dirigeants régionaux croient que les activités de gestion des déchets ont eu des répercussions sur l'emploi et les occasions d'affaires dans le Nord. Les premiers impacts se seraient fait sentir dans le domaine des emplois à court terme, mais il y a aussi eu acquisition de nouvelles compétences attribuable à la participation des collectivités aux projets, à l'achat de matériel et à la formation. Les participants ajoutent qu'on a pris des mesures pour offrir les emplois aux habitants locaux et pour développer des compétences éventuellement transférables.

D'après les chefs de projet, ce sont surtout les projets d'envergure qui ont généré des emplois. Ils estiment qu'environ 35 % des projets de dépollution ont donné lieu à la création d'emplois directs. De plus, à leur avis, la formation a abouti à un important transfert de compétences. Un chef de projet des T. N.-O. estime que les projets avaient eu des retombées de 5 millions $ pour l'économie d'Iqualuit. Les plus grands avantages économiques sont liés aux projets de nettoyage. Les chefs de projet indiquent que dans le cas d'environ un tiers des projets de dépollution du Yukon, les fonds ont été dépensés dans le Nord contrairement à 20 % pour ceux des T. N.-O.

De l'avis des dirigeants de la SEA (auto-évaluations), environ 75 % des fonds consacrés aux projets de nettoyage sont restés dans le Nord. Le tableau 5 présente les dépenses par année.

Tableau 5 : Prévision des dépenses faites dans le Nord et des attributions pour la main-d'oeuvre

Année financière	Nombre de projets	Dépenses annuelles	Dépenses moyennes par projet	% des fonds dépensés dans le Nord	% des fonds consacrés à la main-d'oeuvre
1991 -1992	14	349 332 $	24 952 $	59 %	12 %
1992 -1993	10	302 248 $	30 225 $	83 %	18 %
1993 -1994	18	536 214 $	29 790 $	68 %	18 %
1994 -1995	22	2 508 173 $	114 008 $	83 %	31 %
1995 -1996	6	919 000 $	153 167 $	75 %	26 %
TOTAL	**70**	**5 179 968 $**	**74 000 $**	**74 %**	**21 %**

Source : Conclusions des auto-évaluations et examen statistique, Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne, MAINC

Les participants ont signalé que 6 % des projets échantillonnés avaient procuré 441 semaines de travail. Plus précisément, 53 % des projets de nettoyage et 28 % des projets d'évaluation ont abouti à des emplois directs. De plus, 35 % des projets de nettoyage échantillonnés auraient donné des emplois indirects.

- ***Amélioration des connaissances et de la sensibilisation en matière de gestion des déchets***

Les renseignements démontrent que les collectivités comprennent mieux les difficultés associées à la gestion des déchets et qu'il incombe aux résidents d'assumer les responsabilités en matière de gestion des déchets. Fait tout aussi important, quelques chefs de projet ont ajouté qu'il revenait aux gens du Nord de renseigner les gens du Sud sur l'ampleur de la contamination du Nord et des types de déchets qui s'y trouvent. Beaucoup de collectivités du Nord tentent de trouver des solutions aux problèmes de gestion des déchets en partenariat avec le gouvernement, l'industrie privée et d'autres collectivités qui ont des problèmes comparables. Les personnes qui font une utilisation traditionnelle ont subi l'influence de la SEA, c'est-à-dire qu'elles veulent appliquer des méthodes plus responsables et plus sécuritaires dans l'exécution de leur travail.

- ***Appui fourni à certaines stratégies locales de gestion des déchets***

Plusieurs dirigeants régionaux et partenaires de la SEA voient une amélioration au plan de la qualité de l'information à consulter pour prendre localement des décisions avisées. Ils ont observé un changement positif quant à la façon dont le MAINC fait affaire avec les collectivités. Cela est attribuable au fait que le gouvernement à décider d'adopter une éthique en matière de dépollution et de concevoir des processus et des procédures de gestion des risques et de manipulation des déchets. Quelques dirigeants régionaux et chefs de projet ont précisé que les renseignements n'étaient pas encore assez diversifiés et que les décisions prises localement pouvaient reposer que les ouï-dire.

- ***Diminution des risques pour les hommes, la faune et l'environnement***

Plusieurs dirigeants régionaux et chefs de projet ont indiqué qu'il y avait eu réduction des risques en ce sens que quelques sites renfermant des déchets dangereux avaient été nettoyés. Les chefs de projets disent qu'on a dépollué les sites prioritaires à la satisfaction des collectivités, même s'il reste bien des mesures à prendre. La dépollution de lieux renfermant des BPC et autres toxines contribue à la réduction des risques pour la faune et les utilisateurs des terres. Les résidents de Carcross-Tagish précisent que la dépollution du bassin de décantation et de stockage des stériles et boues de la mine Venus était indispensable à cet égard. Les habitants croient que le bassin constituait un grave danger pour la santé. À leur avis, le nettoyage de ce type de lieux aide à atténuer les risques pour la faune et la flore de la région.

Autres répercussions identifiées

- ***Fierté locale associée à la dépollution des décharges***

Les chefs de projet répondent que la collaboration entre résidents à fait naître un sentiment de fierté plus grand. À cela, il faut ajouter la formation et l'éducation associée à ces projets qui ont élargi les compétences des résidents. Certains chefs envisagent de faire profiter d'autres collectivités de leur expérience et de leur fournir des services.

Besoins non comblés

- ***Surveillance permanente de la dépollution des sites contenant des déchets dangereux***

Tous conviennent que le nettoyage des déchets n'est pas terminé. Certains dirigeants régionaux et représentants des collectivités proposent l'adoption de lois supplémentaires sur la protection de l'environnement et l'exploitation minière. Ils croient qu'une législation resserrée sur l'utilisation du territoire et une mise en vigueur plus sévère amèneraient les entreprises minières à nettoyer adéquatement les mines abandonnées. Quelques chefs de projet et participants des collectivités suggèrent que le gouvernement adopte le principe de l'utilisateur ou du pollueur payeur afin de garantir la dépollution des derniers sites.

- ***Priorités communautaires***

Certains chefs de projet indiquent qu'il faut se pencher sur les priorités de nombreuses collectivités autochtones et non autochtones. Étant donné que le budget du volet ne suffit pas à faire face aux responsabilités juridiques, les groupes autochtones, principalement, craignent que leurs besoins ne soient pas comblés. Ils estiment qu'ils restent de nombreux sites à nettoyer à proximité des collectivités, même s'ils ne constituent pas un risque grave pour la santé et la sécurité humaine. Ils ajoutent que les gens du Nord trouvent difficilement des solutions aux problèmes des déchets. Ces craintes seront atténuées quelque peu parce qu'il sera question de l'élimination des déchets dans les revendications territoriales.

- ***Participation accrue à la préparation des budgets***

Les partenaires autochtones des T. N.-O. étaient mécontents de leur contribution à la préparation des budgets; et estiment donc qu'on n'a pas donné suite au nettoyage des collectivités et à l'appui à fournir aux stratégies locales de gestion des déchets. Les dirigeants régionaux ont ajouté cependant que vu les restrictions budgétaires, les responsabilités juridiques doivent avoir préséance.

Pertinence actuelle

- ***Pertinence des objectifs***

Tous les renseignements confirment que les objectifs du volet Action sur les déchets semblent appropriés. Ces derniers auraient évolué au fil des ans à cause des contraintes budgétaires, ce qui signifie qu'on a dû laisser tomber les priorités communautaires. Les participants signalent que les objectifs sont mieux cernés et sont principalement axés sur les sites dangereux. La décision unilatérale d'abandonner l'aspect local du volet gestion des déchets des T. N.-O. préoccupe les partenaires autochtones. Les chefs de projet, surtout ceux des T. N.-O., croient que le nombre de sites contenant des déchets dangereux ou inoffensifs est plus élevé que celui retenu; ils ont repéré 24 autres lieux nécessitant des mesures immédiates. À leur avis, il faudrait trouver des fonds pour mener à terme le plan initial dressé dans le cadre de la SEA. Ils signalent aussi qu'il faudrait inciter les titulaires de claims à dépolluer leurs sites. Dans de nombreux cas, les titulaires laissent leur claim actif afin de retarder le plus longtemps possible les mesures de dépollution. Les participants de Fort Simpson indiquent qu'on devra trouver des solutions à long terme à l'élimination des déchets puisque dans le Nord il y a actuellement peu d'options pour l'enlèvement efficace et sécuritaire des déchets.

- ***Corrélations ou chevauchements***

D'après la plupart des renseignements, les activités effectuées dans le cadre de ce volet sont clairement définies et des corrélations ou liens sont établis avec les trois autres volets de la SEA. Certains croient que la planification devrait se chevaucher davantage et laisse entendre que les résultats sont dépendants les uns des autres. Les chefs de projet mentionnent qu'il est souvent difficile de déterminer les champs de compétence des organisations. À leur avis, c'est une question secondaire puisque le nettoyage environnemental doit occuper l'avant-scène.

- ***Pertinence actuelle***

On s'entend pour dire que les travaux du volet Action sur les déchets sont encore pertinents. En dépit des préoccupations que suscite la décision du MAINC d'accorder la priorité aux sites dangereux des T. N.-O., il est généralement reconnu que les sites à risque élevé doivent avoir préséance et que les restrictions budgétaires représentent le seul problème.

Il ressort des évaluations que la participation des collectivités est l'élément clé qui garantit la réussite des projets de gestion des déchets. Il n'y aurait toutefois aucune uniformité entre régions et entre projets. Il semblerait que dans un contexte de participation, les collectivités prendraient le devant pour cerner et résoudre les problèmes locaux de gestion des déchets; elles auront cependant besoin d'aide financière pour les projets d'envergure ou à risque élevé.

Les partenaires, les collectivités, les chefs de projet et les dirigeants du gouvernement reconnaissent que le nettoyage demeure pertinent et ajoutent qu'il est indispensable de tenir à jour des données de l'inventaire des sites renfermant des déchets afin d'établir les nouvelles priorités à l'aide de renseignements courants.

Améliorations et solutions de rechange

Points forts et points faibles du volet Action sur les déchets

Voici les points forts et les points faibles du volet Action sur les déchets :

Points forts

- les décharges ont été nettoyées à la satisfaction des collectivités participantes;
- des partenariats ont été conclus entre le gouvernement, les collectivités et l'industrie ce qui a fait naître un sentiment de confiance et de collaboration peu commun;
- le programme a donné le coup d'envol à un engagement - dépolluer l'environnement;
- les collectivités ont jugé que les employés de la SEA étaient des conseillers et des ressources utiles;
- les mesures d'atténuation ont eu des retombées économiques;
- la bureaucratie limitée a simplifié la participation; et
- la participation des collectivités aux activités de nettoyage est considérée positive.

Points faibles

- Les préoccupations relatives à la santé, à la sécurité et aux responsabilités judicieuses ont freiné l'influence exercée par le comité des déchets des T. N.-O.;
- on manque de fonds pour dépolluer les sites du Réseau d'alerte avancé
- le rôle des comités est mal cerné;
- dans les T. N.-O., les retards relatifs au versement des fonds ont empêché les projets de commencer en temps opportun;
- un suivi mal organisé a invalidé, dans certains cas, la mise en marche de projets prévus; et
- les contraintes au plan du financement et du transport ont limité les enquêtes menées dans les endroits éloignés.

Secteurs d'améliorations visés

- ***Processus de financement***

Le processus de financement est vu d'un oeil plus favorable au Yukon que dans les T. N.-O. Dans ce territoire, on critique surtout la faible participation des membres du comité aux décisions de financement, situation attribuable à l'interprétation par le Ministère des responsabilités juridiques découlant de la *LCPE* axées principalement sur les déchets dangereux. Au Yukon, on aurait interpréter les responsabilités différemment, d'où participation plus efficace des partenaires à la prise de décisions.

- ***Processus d'établissement des priorités***

Les deux régions du Nord doivent entreprendre des évaluations des risques conformément à la Northern Environmental Risk Assessment Strategy (NERAS). Il est ressorti de l'évaluation que le Yukon et les T. N.-O. établissaient les priorités de façon différente. Au Yukon, le comité se penche sur toutes les questions nécessitant une décision ou sur l'établissement de priorités mais dans les T. N.-O., on respecte une directive de l'administration centrale qui accorde la priorité à toute situation qui constitue un risque ou une contravention à la *LCPE* ou à la *Loi sur les pêches*. Au Yukon, dans le processus de prise de décisions, on tient compte de la capacité de gérer les risques. Les approches adoptées par les deux territoires ne font pas l'unanimité surtout en ce qui concerne le degré de consultation du comité.

Les chefs de projet proposent que la priorité soit accordée aux lieux contenant des déchets dangereux plutôt qu'aux endroits qui déparent le paysage. Ils recommandent de concevoir des méthodes efficaces ou mieux adaptées pour inventorier les sites, étant donné que les T. N.-O. n'ont qu'un processus provisoire. Ils ajoutent que le volet gestion des déchets devrait établir des liens plus étroits avec les autres volets, surtout avec le PGRC et le PAE.

- ***Suivi***

Les dirigeants régionaux jugent appropriées les activités actuelles de nettoyage. Les chefs de projet ont dit que des activités supplémentaires sont nécessaires. D'après les auto-évaluations, 82 % des projets échantillonnés comportaient un suivi quelconque, généralement une inspection des lieux et un rapport final dans le cas des projets de nettoyage. Bien que des discussions ou séances d'information dans les collectivités, des inspections des lieux et des rapports finaux soient prévus pour la plupart des projets de dépollution, il faudrait mettre davantage l'accent sur l'achèvement des travaux sur place, dont la possibilité pour les dirigeants du gouvernement de visiter régulièrement les lieux pour déterminer si les travaux progressent selon les plans initiaux. Les principaux aspects des travaux sont terminés, mais il reste à enlever des débris comme les barils de pétrole, le métal et le bois.

- ***Partage des recherches communautaires***

Les participants de Carcross-Tagish signalent qu'il faudrait échanger avec d'autres collectivités les expériences acquises ou les recherches effectuées. Ainsi, on ne répéterait pas les mêmes erreurs et on éviterait de gaspiller les ressources si rares pour obtenir des renseignements existants.

5. CONCLUSIONS

Dans l'ensemble, les participants du volet Action sur les déchets jugent leur expérience positive. Les chefs de projet et surtout ceux des collectivités jugent le programme très efficace, non seulement parce que les décharges locales sont nettoyées, mais aussi parce que le gouvernement fédéral a pris un engagement à long terme - dépolluer le Nord. Les participants admettent que la création d'emplois n'est pas la seule retombée du programme, car en dépit des ressources financières et humaines restreintes il a procuré de nombreux autres avantages dont l'enlèvement de la plupart des déchets dangereux.

Malgré les nombreux avantages associés au volet Action sur les déchets, les partenaires autochtones expriment quelques préoccupations à propos notamment de leur rôle limité en matière d'établissement des priorités (surtout dans les T. N.-O.). À leur avis, il devrait y avoir équilibre entre satisfaire les intérêts de l'État et ceux des collectivités du Nord. On louange le fonctionnement par comité qui a permis de bâtir des partenariats et de prendre en commun des décisions. Il faut toutefois évaluer ce rôle à la lumière des contraintes financières et juridiques.

Tous les participants conviennent que les travaux entrepris doivent se poursuivre. Les participants des deux territoires soulignent que de nombreux sites inventoriés n'ont pas fait l'objet de mesures et que l'inventaire n'est pas à jour. D'après les aînés et d'autres particuliers, de nombreux sites n'ont même pas été repérés. Les principaux éléments des activités de nettoyage du Nord englobent la dépollution des sites du Réseau d'alerte avancé, des décharges situés près des collectivités ainsi que l'enlèvement des déchets industriels laissés par les entreprises minières.

Annexe D

Volet Action sur l'eau

Table des matières

	Page
1. OBJET DE L'ANNEXE	D-1
2. MÉTHODOLOGIE	D-1
Examen des dossiers et entrevues avec les dirigeants régionaux	D-1
Entrevues avec les chefs de projet	D-2
Visites dans les collectivités	D-2
Auto-évaluations et analyse statistique	D-3
Examen de la documentation	D-3
Évaluation des partenaires autochtones	D-3
3. PROFIL DU VOLET ACTION SUR L'EAU	D-4
Objectifs et justification	D-4
Principales activités	D-4
Structure	D-5
Législation pertinente	D-6
4. ANALYSE DES RÉSULTATS	D-6
Mise en oeuvre et efficacité	D-6
Atteinte des objectifs	D-11
Pertinence continue	D-14
Améliorations et solutions de rechange	D-16
5. CONCLUSIONS	D-18

Annexe D
Action sur l'eau

1. OBJET DE L'ANNEXE

La présente annexe regroupe les constatations relatives au volet Action sur l'eau de l'évaluation de la Stratégie pour l'environnement arctique (SEA). Ces constatations sont incluses dans le rapport global d'évaluation qui porte sur l'ensemble de la SEA.

2. MÉTHODOLOGIE

Les sections ci-dessous présentent la méthodologie utilisée pour recueillir des données sur le volet Action sur l'eau et décrivent les sources de données ainsi que les divers apports qui ont servi à formuler les constatations.

Examen des dossiers et entrevues avec les dirigeants régionaux

Les évaluateurs ont interviewé les partenaires autochtones et gouvernementaux dans chacun des territoires et dans la Région de la Capitale nationale. Ils ont en outre procédé à l'examen des dossiers afin de corroborer les observations recueillies au cours des entrevues. Le tableau 1 présente la répartition des dirigeants régionaux directement intéressés au volet Action sur l'eau, qui ont été interviewés.

Tableau 1 : Répartition des dirigeants régionaux qui ont été interviewés

Organisation/ région	RCN	Yukon	Territoires du Nord-Ouest	Total
MAINC	3	1	4	8
Partenaires autochtones	0	1	0	1
Gouvernements territoriaux	0	0	0	0
Autres ministères fédéraux	1	1	2	4
Autres organisations	0	1	0	1
Total	4	4	6	14

Entrevues avec les chefs de projet

Un échantillon aléatoire de projets relatifs à la quantité et à la qualité de l'eau a été établi aux fins des entrevues avec les chefs de projet. Les entrevues se sont déroulées au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest entre décembre 1995 et février 1996. Trente-deux projets (16 dans les T.N.-O. et 16 au Yukon)[1] s'inscrivant dans le cadre du volet Action sur l'eau ont été retenus aux fins des entrevues. Le tableau 2 montre le nombre d'entrevues menées dans chacune des régions.

Tableau 2 : Répartition des entrevues menées auprès des chefs de projet, par région

Région	Chefs de projet	Autres organismes
Territoires du Nord-Ouest	16	14
Yukon	16	2
TOTAL	**32**	**16**

Outre les rencontres avec les 32 chefs de projet, à la recommandation des coordonnateurs des projets, des entrevues de suivi ont été menées auprès de représentants des organisations communautaires, au besoin, dans le but de recueillir des éléments probants additionnels.

Visites dans les collectivités

Les visites dans les collectivités ont eu lieu entre décembre 1995 et janvier 1996. Les entrevues ont été réalisées auprès des représentants des collectivités, y compris le chef et les membres du conseil, le personnel, les chefs de projet, les aînés et les représentants des organisations communautaires pertinentes. En outre, on a interviewé les représentants d'organismes non autochtones aux fins de connaître leur point de vue sur les projets réalisés localement dans le cadre de la SEA. Le tableau 4 montre la répartition des entrevues liées spécifiquement au volet Action sur l'eau.

[1]Initialement, le plan d'échantillonnage prévoyait la tenue d'entrevues dans le cadre de 17 projets au Yukon et 15 dans les Territoires du Nord-Ouest. Cependant, un projet du Yukon a été administré par le personnel du MAINC à Yellowknife et, par conséquent, a été considéré comme un projet des Territoires du Nord-Ouest.

Tableau 4 : Nombre d'entrevues effectuées dans le cadre du volet Action sur l'eau, par collectivité

Collectivité	Nombre
Fort Simpson (T.N.-O.)	2*
Cambridge Bay (T.N.-O.)	8*
Carcross-Tagish (Yukon)	7*
TOTAL	17*

* Comme certains membres des collectivités ont examiné plusieurs volets, ces chiffres sont approximatifs.

Auto-évaluations et analyse statistique

Un questionnaire d'auto-évaluation a été distribué à tous les dirigeants de la SEA dans la RCN, dans les T.N.-O. et au Yukon. Le questionnaire visait à évaluer un échantillon aléatoire de projets. En tout, 183 projets ont été retenus et 159 questionnaires ont été retournés. En ce qui concerne le volet Action sur l'eau, 30 études régionales ont été sélectionnées. En outre, un projet de réseau de surveillance de la qualité de l'eau a été ajouté. En tout, 31 projets ont été examinés : 15 au Yukon et 16 dans les T.N.-O.

Examen de la documentation

On a procédé à l'examen de la documentation relative aux activités et aux programmes environnementaux au Canada et dans d'autres endroits aux fins de recueillir des renseignements additionnels permettant de dégager des leçons et de formuler des recommandations quant aux améliorations qui pourraient être apportées à la SEA.

Évaluation des partenaires autochtones

En mars 1995, les partenaires autochtones ont évalué la nature de la SEA, ses différents volets et le partenariat établi entre les peuples autochtones et les gouvernements fédéral et territoriaux. Les constatations propres au volet Action sur l'eau sont incluses dans cette évaluation.

3. PROFIL DU VOLET ACTION SUR L'EAU

Objectifs et justification

Le principal objectif du volet Action sur l'eau de la SEA est d'améliorer le régime de gestion des ressources en eau du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest par l'intermédiaire d'un réseau complet de surveillance de l'eau aux fins d'en déterminer la qualité, d'améliorer les connaissances sur les débits, et de mesurer les changements qui surviennent dans les eaux du Nord. Outre le réseau de surveillance qui devait être mis en place, des études régionales devaient être menées, au besoin, et les services de laboratoire devaient être améliorés.

Plan d'action de la SEA : Action sur l'eau

Objectif : *Améliorer le régime de gestion des ressources*

Plan de travail :

- Établir un réseau complet de surveillance de l'eau.
- Déterminer la qualité de l'eau.
- Améliorer les connaissances sur les débits d'eau.
- Mesurer les changements qui surviennent dans les eaux du Nord.
- Établir un laboratoire de l'eau au Yukon.

Résultat :

- Améliorer la protection des eaux du Nord par l'intermédiaire de l'amélioration des connaissances et du

La justification du programme repose sur plusieurs préoccupations. Les consultations qui ont mené à l'application de la SEA ont révélé les inquiétudes qu'entretiennent les résidents du Nord quant à la qualité de l'eau et aux risques potentiels pour la santé que présentent la consommation de l'eau potable et du poisson. Le Rapport du vérificateur général de 1990 et la Politique fédérale relative aux eaux (1987) déplorent l'inexistence d'un programme complet de collecte de données sur les eaux et soulignent la nécesité d'établir un équilibre entre les activités de développement économique et d'utilisation traditionnelle des ressources en eau. La *LCPE* et les ententes de règlement des revendications territoriales des Autochtones exigent un examen des incidences environnementales de tous les projets de développement dans le Nord.

Principales activités

Le volet Action sur l'eau comprend trois éléments principaux : le Programme de surveillance de la qualité de l'eau, le Programme de surveillance de la quantité de l'eau et les Services de laboratoire. Les deux premiers comprennent deux secteurs d'activité : les réseaux de collecte de données de base ou de surveillance des ressources en eau et les études propres à certains secteurs particuliers. Tous deux nécessitent des communications et des consultations avec les collectivités nordiques au sujet de leurs priorités et la présentation de rapports généraux. Les résultats sont rendus publics par l'intermédiaire de la diffusion d'un rapport annuel, de résumés de projets et au besoin, de rapports de projets et de rapports sur les écarts. Le tableau 5 donne un aperçu des objectifs des éléments du volet Action sur l'eau.

Tableau 5 : Objectifs des éléments du volet Action sur l'eau

Élément	Objectifs
Programme de surveillance de la qualité de l'eau	* Élaboration et mise en place de réseaux de collecte de données de base ou de surveillance des ressources en eau * Élaboration et exécution d'études particulières
Programme de surveillance de la quantité d'eau	* Élaboration et mise en place de réseaux de collecte de données de base ou de surveillance des ressources en eau * Élaboration et exécution d'études particulières
Services de laboratoire	* Services de laboratoire * Modernisation du laboratoire de Yellowknife * Construction d'un petit laboratoire de terrain à Whitehorse

Structure

La SEA repose sur des partenariats[2] entre les organisations autochtones, les gouvernements fédéral et territoriaux et le secteur privé. La gestion de la Stratégie et de chacun de ses volets est assurée par des comités dont le principal est le Comité des partenaires de la SEA duquel font partie des directeurs du MAINC (administration centrale, Yukon et Territoires du Nord-Ouest) et des représentants des cinq organisations partenaires autochtones. L'administration centrale du MAINC lui fournit le soutien administratif dont il a besoin. La coordination globale du volet Action sur l'eau relève de la Division des ressources hydrauliques, de l'administration centrale. Pour leur part, les bureaux régionaux de Whitehorse et de Yellowknife assurent la prestation des programmes.

Au Yukon, il n'existe pas de comité de gestion du volet Action sur l'eau. C'est le bureau régional du MAINC, qui assume cette tâche en collaboration avec Environnement Canada. Le MAINC, Environnement Canada et le gouvernement du Yukon ont signé une entente sur la mise sur pied d'un réseau de surveillance de la qualité de l'eau dans le but d'assurer la coordination de la planification, de la mise en oeuvre et du fonctionnement des activités fédérales et territoriales pertinentes et l'exécution d'évaluation sur une base partagée en fonction des mandats et des responsabilités des divers organismes.

Le Comité consultatif sur les eaux des Territoires du Nord-Ouest est formé de représentants d'organismes fédéraux et territoriaux, de la Nation dénée, de la Nation métisse des T.N.-O. et de l'ITC. Ce comité est relativement inactif, n'ayant siégé que deux fois dans l'histoire de la SEA. Comme dans la région du Yukon, l'exécution du volet Action sur l'eau des T.N.-O. est assurée par le bureau régional du MAINC, sur la base d'une entente tripartite relative à la mise sur pied d'un réseau de surveillance de la qualité de l'eau. Des comités spéciaux auxquels participent des représentants des collectivités sont mis sur pied aux fins de l'exécution d'études particulières.

---

[2]Les principaux partenaires comprennent cinq organisations autochtones, les bureaux régionaux et l'administration centrale du MAINC et plusieurs autres ministères des gouvernements fédéral, du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest.

Législation pertinente

C'est au MAINC qu'il incombe d'allouer et de réglementer les ressources en eau du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest. Son mandat découle de la *Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien* et de la *Loi sur les eaux internes du Nord*, laquelle a été remplacée par la *Loi sur les eaux des territoires du Nord-Ouest* et la *Loi sur les eaux du Yukon* (1993). Les responsabilités en matière de gestion des eaux sont partagées indirectement avec les gouvernements territoriaux. Ceux-ci sont responsables de la faune, des pêches, de la gestion de l'énergie ainsi que des loisirs et de la santé publique. Éventuellement, cette responsabilité sera transférée aux gouvernements territoriaux. Pour sa part, le ministère des Pêches et des Océans est responsable de l'établissement des normes relatives à l'eau et à l'habitat du poisson. Enfin, les responsabilités du ministère de l'Environnement en ce qui a trait à l'eau sont liées à la *Loi sur les ressources en eau du Canada*, laquelle réglemente la navigation, la compétence sur les eaux intérieures et internationales, les oiseaux migrateurs, les parcs nationaux, les rivières du patrimoine et d'autres questions d'intérêt national.

Il existe en outre des protocoles d'entente entre le MAINC, le ministère de l'Environnement et chacun des gouvernements territoriaux. L'objet du *Protocole d'entente entre le Yukon et les Territoires du Nord-ouest* relativement au réseau de surveillance de la qualité de l'eau dans le cadre de la SEA est d'assurer la coordination de la planification, de l'exécution et du fonctionnement des activités fédérales et territoriales pertinentes et l'exécution d'évaluations en fonction des mandats et des responsabilités des organismes intéressés.

4. ANALYSE DES RÉSULTATS

Mise en oeuvre et efficacité

État de la mise en oeuvre

État de la mise en oeuvre de chacun des éléments du volet Action sur l'eau

Réseau de surveillance de la qualité de l'eau

La SEA assure actuellement le financement de quelque 81 stations de surveillance de la qualité de l'eau (61 dans les T.N.-O. et 20 au Yukon). La majorité de ces installations ont été mises sur pied dans le cadre de la Stratégie. L'intervention d'échantillonneurs non professionnels est fonction de l'emplacement de la station. Les dirigeants régionaux ont rapporté une diminution des attentes lorsqu'ils se sont rendu compte que les ressources du programme seraient insuffisantes. Le manque de fonds s'est traduit par une couverture géographique inférieure à celle qui avait initialement été envisagée.

Réseau de surveillance de la quantité de l'eau

Les dirigeants régionaux ont indiqué que l'envergure du réseau de surveillance de la quantité de l'eau avait été réduite par rapport aux plans initiaux. Les coupures dans les services votés, le remodelage des ressources attribuées à la SEA et la décision du ministère de l'Environnement de recouvrer en entier tous les coûts liés aux stations fédérales-territoriales, ont contribué à limiter la capacité du MAINC de mettre ses plans à exécution. Plus précisément, avant l'annonce de la SEA, le réseau de surveillance comptait 206 stations hydrométriques (131 dans les T.N.-O. et 75 au Yukon) et 100 autres devaient être aménagées. En 1990, dans le cadre d'un effort de rationalisation du réseau, le nombre de stations a été réduit de plus de 30. De surcroît, au fil de la progression de la SEA, sur une période de cinq ans, l'augmentation des coûts de fonctionnement et d'entretien du réseau à même des services votés fixes a obligé les gestionnaires à en réduire davantage la taille. C'est ainsi que 45 stations ont été aménagées dans le cadre de la SEA, y compris les stations prioritaires qui ont été remises en service après avoir été fermées pour des raisons budgétaires. La preuve est faite que, plus on s'éloigne de Yellowknife, plus le réseau s'amincit.

Études particulières en matière de qualité et de quantité de l'eau

Entre 1992-1993 et 1994-1995, 79 études particulières relatives à la qualité et à la quantité de l'eau ont été effectuées. Plusieurs sources de données donnent à penser que les études liées à la quantité accaparent une part relativement faible du budget et que leur exécution s'appuie fortement sur la contribution des partenaires, y compris les universités, les gouvernements territoriaux, les autres ministères fédéraux et les sociétés minières. Ces études sont perçues comme étant précieuses pour répondre aux besoins particuliers identifiés par les collectivités.

L'emplacement de certaines stations du réseau est directement lié aux collectivités bien que ces dernières ne participent généralement pas aux études sur la quantité de l'eau. On a signalé que les collectivités sont intéressées aux résultats des études sur la quantité de l'eau, étant donné qu'elles ont besoin de prévoir les inondations et de comprendre les répercussions de la grande consommation d'eau des sociétés minières et d'autres entreprises industrielles. On a indiqué que nombre des études régionales relatives à la qualité de l'eau sont en cours. Selon l'opinion générale, le calendrier d'exécution est respecté et les études sont effectuées au fur et à mesure de l'identification de problèmes à l'échelon communautaire. Les dirigeants régionaux estiment que dans les T.N.-O. 80 % des études sont achevées, comparativement à 90 % au Yukon.

Un échantillon de 32 projets montre qu'environ la moitié sont achevés et que les autres sont en cours. Les travaux de recherche et de collecte des données dans le cadre de la plupart de ces projets sont terminés. Il ne reste qu'à établir le rapport final, et produire les vidéos et les publications appropriées. Dans le cas des projets nécessitant la compilation de données chronologiques, les travaux sur le terrain se poursuivent. Environ 81 % des projets menés dans les Territoires du Nord-Ouest nécessitaient la collecte de données, des travaux d'analyse et l'établissement de rapports. On a noté un degré élevé de collaboration entre les gestionnaires de projets du MAINC et les chercheurs scientifiques ou des experts d'Environnement Canada, de Pêches et Océans Canada, du National Hydrological Research Institute, de Santé Canada, des universités, du ministère des Ressources renouvelables du GTNO, de l'entreprise privée et des collectivités.

Au Yukon, beaucoup de projets ont été entrepris en réponse aux demandes des collectivités relativement à la qualité de l'eau, ou à la demande des instituts de recherche. Certaines études visaient à recueillir des données de base aux fins de l'exécution d'évaluations environnementales liées à des projets de développement industriels futurs. Les études menées au Yukon ont profité de la collaboration d'une vaste gamme d'organismes, y compris d'autres ministères fédéraux, d'universités de l'Ouest du Canada et des États-Unis, de sociétés minières, des services de transport et de communication du GTY et des collectivités.

Selon l'échantillon, les autres ministères ont participé à plus de 90 % des projets et les collectivités et organisations autochtones à environ 40 %. La valeur annuelle moyenne des projets s'élevait à 58 000 $ et leur durée variait entre un et six ans, la durée moyenne étant légèrement supérieure à deux ans.

Modernisation du laboratoire des Territoires du Nord-Ouest

Le laboratoire des Territoires du Nord-Ouest a été modernisé conformément au plan établi et la plupart des dirigeants sont d'avis que tous les objectifs ont été atteints à cet égard. À leur avis, ce laboratoire, qui est reconnu à l'échelle nationale pour ses travaux sur les contaminants inorganiques, est l'un des meilleurs au Canada.

Établissement du laboratoire du Yukon

La mise en oeuvre de cette partie du volet Action sur l'eau a nettement dévié de ce qui avait été prévu initialement. Les représentants du MAINC ont indiqué que la décision de construire un laboratoire au Yukon avait été prise à la suite d'études réalisées en 1989-1990, lesquelles établissaient la nécessité de l'installation ainsi que la disponibilité des ressources de la SEA. Cependant, l'annonce du projet a suscité des réactions dans le public quant à sa rentabilité. Son emplacement a en outre provoqué de vives réactions chez les administrateurs du Yukon College. Le climat politique du temps était aux compressions budgétaires et à la méfiance à l'endroit du gouvernement et le monde des affaires était fortement opposé à ce que l'installation soit placée sous le contrôle du gouvernement. Le ministre du MAINC décida donc d'annuler le projet et la majeure partie des fonds de la SEA fut réaffectée au laboratoire de Yellowknife, au CINE et à d'autres parties du volet Action sur l'eau, au Yukon. Le reste de l'argent a servi à financer la construction d'un laboratoire de terrain de dimensions plus modestes pour satisfaire aux obligations légales aux termes de la *Loi sur les eaux du Yukon*.

Efficacité du volet

Structures de gestion et d'administration

Tant les dirigeants régionaux que les chefs de projet se sont dits satisfaits de l'efficacité organisationnelle globale du MAINC dans le domaine de l'eau, mais souhaiteraient voir une amélioration de la coordination interministérielle. Certains chefs de projet ont indiqué que la rivalité entre les ministères était parfois perceptible et nuisait à l'efficacité globale. En outre, d'après certains, bien que les divers volets de la Stratégie soient harmonisés les uns avec les autres, des améliorations pourraient être apportées qui feraient en sorte que tous les volets soient bien au fait des activités de chacun. Un dirigeant régional a indiqué qu'une telle coordination aurait pu déboucher sur des économies dans au moins un cas dans les Territoires du Nord-Ouest lorsque le MAINC a envoyé des techniciens à un endroit où Environnement Canada avait déjà du personnel permanent et du matériel.

Communications

La plupart des données recueillies montrent que les voies de communication et de consultation pourraient être améliorées, en particulier entre le gouvernement et les collectivités. Certains dirigeants régionaux souhaitent que le MAINC collabore davantage avec les autres participants à la Stratégie. D'autres se sont montrés critiques quant au niveau d'échange d'information avec les autres ministères fédéraux et ont indiqué qu'il y aurait des leçons à tirer du volet Action sur les contaminants. Certains dirigeants gouvernementaux ont mentionné que le Comité consultatif sur les ressources en eau des T.N.-O. aurait pu permettre de meilleures communications s'il avait été utilisé plus efficacement. Un intervenant du Yukon a laissé entendre que le peu d'informations transmises au public au sujet de l'eau constituait l'un des points faibles de la stratégie globale. Pour leur part, les chefs de projet ont fait état de la nécessité de communiquer les résultats aux collectivités et aux intervenants. Ils ont aussi indiqué qu'il y aurait lieu d'accroître les consultations avec les collectivités au sujet des exigences en matière d'information et de présentation de cette dernière. Enfin, les partenaires autochtones jugent qu'il y a place à amélioration dans les communications entre les deux territoires.

Précision des rôles

La plupart des données recueillies donnent à penser que les rôles des participants au volet Action sur l'eau sont considérés comme étant clairs (quoique limités dans le cas de l'administration centrale du MAINC et des gouvernements territoriaux), à l'exception de celui des partenaires autochtones. À cet égard, on a suggéré de réfléchir davantage sur les façons de stimuler leur participation au volet Action sur l'eau.

Dotation locale

Les chefs de projet ont indiqué que le roulement des échantillonneurs non professionnels posait souvent des problèmes. Certaines collectivités du Yukon ont connu des difficultés liées à un échantillonnage inadéquat qui s'est traduit par la fermeture de deux stations de prélèvement d'eau aux fins d'analyse de la qualité. Certaines collectivités des T.N.-O. ont de la difficulté à recruter localement des gens à la fois capables de faire le travail et demeurer sensibles aux problèmes des collectivités.

Atteinte des objectifs

Atteinte des objectifs du volet

Tous les renseignements recueillis indiquent que les objectifs du volet Action sur l'eau ont été atteints. Bien que les représentants gouvernementaux aient indiqué que certains objectifs avaient été révisés (p. ex. construction d'un laboratoire de terrain à Whitehorse), la plupart des objectifs du programme ont été réalisés. Certains représentants autochtones et gouvernementaux ont mentionné qu'il faudra davantage de temps pour atteindre pleinement les objectifs, en particulier ceux du Programme de surveillance de la qualité de l'eau. Les participants des collectivités autochtones et non autochtones se sont dits satisfaits de l'information reçue en ce qui a trait à la qualité et à la quantité de l'eau.

Atteinte des objectifs des projets

La plupart des projets réalisés dans le cadre du volet Action sur l'eau visaient à régler les problèmes reliés à la qualité de l'eau. D'après un échantillon de 46 % des études régionales effectuées, plus de 75 % des projets liés à la qualité de l'eau ont été entrepris en réponse aux préoccupations des collectivités (p. ex. examen des sources d'eau, préparation de matériel éducatif, etc.). Environ 45 % des projets de surveillance de la qualité de l'eau visaient à répondre aux préoccupations des collectivités et ont été mis de l'avant pour surveiller les habitats hydriques; participer à des études nationales de plus grande envergure ou ont été intégrés aux projets communautaires relatifs aux déchets. Des activités de surveillance de la quantité et de la qualité de l'eau ont été menées dans le cadre d'environ 35 % des projets.

Les dirigeants de la SEA et les chefs de projet communautaires ont indiqué que plus de 95 % des projets retenus aux fins d'évaluation avaient atteint leurs objectifs. Les résultats de l'auto-évaluation montrent que 97 % de l'échantillon de 31 projets retenus ont atteint les objectifs fixés. Plus précisément, 61 % des projets ont atteint tous leurs objectifs et 35 % ne les ont atteints que partiellement. Les chefs de projet des T.N.-O. ont indiqué que 81 % des projets avaient atteint leurs objectifs et que 19 % les avaient atteints partiellement. Au Yukon, ces proportions sont de l'ordre de 68 % et 32 % respectivement. Deux des trois collectivités qui ont été visitées se sont dites entièrement satisfaites des résultats des projets (l'autre collectivité n'a pas participé à ce programme).

Répercussions attendues

Les paragraphes qui suivent portent sur les répercussions attendues du volet Action sur l'eau de la SEA. Au cours de toutes les entrevues, on a demandé aux répondants de commenter les objectifs et de dire dans quelle mesure ils avaient été atteints.

- ***Amélioration du régime de gestion des ressources en eau***

Les dirigeants régionaux et les chefs de projet ont indiqué que le processus de mise en oeuvre d'un régime amélioré de gestion des ressources en eau, y compris l'adoption de la *Loi sur les eaux des Territoires du Nord-Ouest* et de la *Loi sur les eaux du Yukon* s'était déroulé comme prévu. La création d'un réseau de surveillance de la qualité de l'eau associé à un réseau élargi de surveillance de la quantité de l'eau a permis d'améliorer considérablement l'information et la gestion des ressources hydriques du Nord. D'après les chefs de projet des deux territoires, la capacité technique en matière de gestion de l'eau s'est améliorée considérablement. Tous les répondants se sont dits préoccupés par le risque de détérioration du nouveau régime, si celui-ci ne bénéficie pas d'un financement suffisant.

- ***Amélioration des connaissances sur la qualité, la quantité et le débit de l'eau***

Toutes les données recueillies révèlent un accroissement des connaissances et une sensibilisation accrue en ce qui a trait à la qualité, à la quantité et au débit de l'eau. Les chefs de projet du Yukon ont indiqué que le réseau hydrométrique amélioré constitue une source précieuse de renseignements pour la surveillance des nouveaux projets industriels comme les barrages hydroélectriques, les projets d'irrigation et les opérations minières. Les chefs de projet des T.N.-O. ont indiqué que les nouveaux réseaux de surveillance de l'eau sont essentiels pour prévoir le ruissellement et les zones d'inondation potentielles. D'après les chefs de projet et les dirigeants gouvernementaux des deux régions, les nouveaux réseaux sont très importants pour améliorer l'information, laquelle est diffusée aux collectivités, sur demande. Pour leur part, les représentants gouvernementaux ont indiqué que ces renseignements avaient été utilisés pour valider les prétentions des gouvernements et des collectivités relativement à la sécurité de l'eau potable. En outre, différents autres intervenants ont indiqué que le fait de participer directement à la surveillance de la qualité et de la quantité de l'eau permet d'avoir accès à des renseignements à jour à l'appui des processus de réglementation et des initiatives connexes.

- ***Amélioration de la compréhension des risques pour les écosystèmes et la santé humaine***

Toutes les données recueillies donnent à penser que les collectivités en apprennent davantage sur les effets des contaminants dans l'eau et dans l'écosystème, en général. Les études sur les entreprises minières et industrielles ont permis de sensibiliser davantage la population au sujet des effets négatifs que peuvent avoir ces exploitations lorsqu'on ne prend pas les précautions appropriées. On a indiqué que des travaux sont en cours qui visent à déterminer les dangers du parasite *lamblia* et des polluants industriels pour la santé des humains et des systèmes marins. On s'entend pour dire qu'il est encore trop tôt pour déterminer toute l'ampleur de ces risques.

- ***Préoccupations relatives à la santé et au bien-être communautaires***

D'après les dirigeants régionaux et les chefs de projet, une meilleure connaissance et une meilleure compréhension des contaminants de l'eau a permis de relever le degré de confiance à l'égard de l'eau potable et de la qualité des aliments traditionnels. Les chefs de projet ont indiqué que c'est dans les collectivités dans lesquelles des études particulières ont été effectuées que les inquiétudes avaient le plus été atténuées. En étant davantage sensibilisées, les collectivités assument elles-mêmes la responsabilité de l'identification des contaminants, de la recherche de façons de nettoyer les lacs et les rivières et de contrer les sources de pollution. Au Yukon, environ 500 vidéos ont été distribués aux collectivités pour informer et éduquer les résidents au sujet de la sécurité de l'eau et des aliments traditionnels. Une brochure intitulée *NWT Water Today* (également disponible en inuktitut) a été distribuée aux collectivités des T.N.-O. et d'autres documents produits pour certaines études particulières ont été diffusés par l'intermédiaire de suppléments dans les quotidiens.

- ***Création d'une base d'information à l'appui des engagements pris dans le cadre de la politique fédérale***

Cette question particulière a été très peu abordée. Cependant, les chefs de projet du Yukon ont indiqué que l'information recueillie dans le cadre du volet Action sur l'eau a aidé les collectivités à déterminer dans quelle mesure le traitement des eaux usées est conforme aux exigences en matière de licence. D'après les chefs de projet des T.N.-O., l'amélioration de l'information a aidé les organismes d'évaluation environnementale à prendre de meilleures décisions en matière d'utilisation des terres. Dans l'ensemble, les dirigeants régionaux ont indiqué que la réglementation relative à l'eau et à l'octroi de permis a été resserrée.

Autres répercussions

- ***Relations améliorées avec les collectivités***

Quelqu'un s'est dit d'avis que les relations entre le MAINC et les collectivités se sont améliorée. Les représentants autochtones ont indiqué que le gouvernement fédéral avait appris à reconnaître la valeur des connaissances traditionnelles sur la faune et la flore marines et qu'ils intègrent ces données aux autres méthodes traditionnelles. D'après les dirigeants régionaux, les activités liées à la qualité de l'eau et le recours à des échantillonneur non professionnels ont contribué à sensibiliser davantage les collectivités. Dans les deux régions, le MAINC a collaboré directement avec les collectivités plutôt qu'avec les partenaires autochtones, ce qui leur a quelque peu déplu même si les collectivités, elles, semblent avoir apprécié cette façon de faire.

- ***Amélioration des relations avec l'industrie***

Toutes les données recueillies donnent à penser que la coopération entre le MAINC et l'industrie s'est améliorée. L'industrie minière utilise l'information produite par le volet Action sur l'eau étant donné que l'obtention d'un permis d'utilisation des eaux est liée à la qualité du dossier en cette matière. Les chefs de projet, en particulier, ont indiqué que cette relation est profitable aux collectivités et aux municipalités autochtones parce que la coopération s'est accrue.

Besoins non comblés

- ***Besoin de stations hydrométriques additionnelles***

Les répondants (en particulier ceux du Yukon) ont manifesté un certain appui à l'aménagement de stations hydrométriques additionnelles. Le réseau actuel, bien qu'il fonctionne convenablement, est jugé trop petit pour la superficie de l'assise territoriale. On a cependant reconnu que, compte tenu de la population, les 100 stations des T.N.-O. et les 70 stations du Yukon suffisent. Cependant, au rythme auquel le Nord se développe, il faudra en ajouter d'autres. Les représentants du MAINC affirment qu'il sera toujours nécessaire de mesurer la quantité de l'eau dans le Nord. Quelqu'un a souligné la nécessité d'aménager davantage de stations dans les régions éloignées comme l'archipel Arctique. En outre, on souhaite que davantage d'études particulières sur la quantité et la qualité de l'eau soient effectuées dans les régions éloignées.

- ***Priorités aux préoccupations particulières des collectivités***

Les chefs de projet du Yukon et des T.N.-O. ont indiqué que la contamination de l'eau est un problème prioritaire et qu'on devrait déployer davantage d'efforts pour comprendre de quelle façon les contaminants pénètrent dans la chaîne alimentaire et l'affectent. Les collectivités veulent comprendre les risques pour la santé associés au développement industriel, aux polluants atmosphériques et aux contaminants naturels dans les systèmes de distribution d'eau. Elles sont d'avis qu'il faut intensifier la recherche et que la SEA devrait faire davantage pour dissiper leurs inquiétudes. À cet égard, elles aimeraient disposer de plus d'information, sous une forme compréhensible. Les rapports qui leur sont distribués sont souvent truffés de termes scientifiques difficilement compréhensibles ou placés dans un contexte dans lequel il est seulement possible de répondre à des questions spécifiques.

Pertinence continue

- ***Caractère approprié des objectifs***

La moitié des dirigeants régionaux sont d'avis que les objectifs du volet Action sur l'eau sont encore appropriés. Ils ont fait ressortir la façon dont ces objectifs se rattachent aux travaux menés sur les contaminants et, ultimement, à la santé et à la sécurité des humains. Les représentants des collectivités et les chefs de projet ont indiqué que les aspects du Programme de surveillance de la qualité de l'eau sont essentiels et devraient être maintenus.

Environ la moitié des dirigeants régionaux jugent le Programme de surveillance de la quantité de l'eau pertinent. Cependant, quelques-uns d'entre eux et les partenaires autochtones souhaitent qu'on mette davantage l'accent sur l'expansion du réseau actuel plutôt que sur l'amélioration des stations existantes. On a aussi indiqué que le type d'information reçue des stations de surveillance de la quantité de l'eau devrait être révisée aux fins de déterminer dans quelle mesure elle satisfait aux exigences actuelles en matière d'autres données, par exemple sous l'angle de la qualité de l'eau.

Presque tous les renseignements recueillis invitent à porter une plus grande attention à la qualité de l'eau. Selon les chefs de projet, la priorité devrait être accordée aux besoins des collectivités étant donné quelles sont les principales utilisatrices des ressources en eau du Nord. Plus précisément, les résidents souhaitent en savoir davantage au sujet des répercussions des projets de développement sur l'utilisation et la qualité de l'eau. Quelqu'un a indiqué que les renseignements recueillis pendant six ans dans les stations de surveillance de la quantité de l'eau devraient être suffisants pour appuyer le processus de prise de décision. Les dirigeants du programme ont rétorqué que dans la plupart des cas, il faut recueillir des données pendant au moins 10 ans et que, compte tenu de l'extrême variabilité naturelle dans le Nord du Canada, des périodes de surveillance plus longues sont souvent nécessaires. On a aussi fait remarquer que la mise en oeuvre du volet relatif à la surveillance de la quantité de l'eau s'est échelonnée sur une période de quatre ans.

- ***Liens ou chevauchements***

Toutes les observations et toutes les données recueillies font ressortir les aspects bénéfiques des liens entre le Programme de surveillance de la qualité de l'eau et les volets Action sur les contaminants et Action sur les déchets et certains projets réalisés dans le cadre du PGRC. Les représentants du volet Action sur l'eau, qui siègent en tant que membres ou observateurs aux deux comités régionaux sur les contaminants ainsi qu'au comité technique, ont indiqué que des discussions avaient lieu au sujet de la tribune à laquelle doivent être abordées les différentes questions. Pour les représentants autochtones, la SEA constitue un exemple d'approche plus globale aux problèmes au sujet desquels ils se battent depuis longtemps. Bien que certains éléments sont encore disjoints, par exemple les liens entre les projets du PAE et du PGRC, la SEA est perçue comme un exemple prometteur pour les programmes futurs. Tel que mentionné, des liens plus forts pourraient être tissés entre les volets Action sur l'eau et Action sur les contaminants pour déterminer les risques que l'eau et les polluants atmosphériques posent pour la santé.

- ***Pertinence par rapport aux revendications territoriales***

Les chefs de projet des deux territoires sont d'avis que le règlement des revendications territoriales augmentera l'importance du volet Action sur l'eau de façon exponentielle. Pour leur part les Autochtones croient que les activités de développement augmenteront à mesure que les collectivités se doteront des infrastructures nécessaires. Ces activités de développement, y compris les investissements industriels potentiels, viendront créer une pression additionnelle sur les ressources en eau. On a fait remarquer que, par rapport à d'autres régions plus peuplées, les T.N.-O. ne possèdent pas suffisamment de stations hydrométriques. L'information tirée de ces dernières est essentielle pour fournir de la rétroaction au sujet des activités de développement.

Améliorations et solutions de rechange

Points forts et points faibles du volet Action sur l'eau

Points forts

- Coopération au niveau opérationnel entre Environnement Canada et le MAINC dans les régions.
- Clarté du processus de financement dans les T.N.-O.
- La satisfaction des besoins particuliers des collectivités a débouché sur des liens plus étroits entre les collectivités et les T.N.-O.
- Programme des échantillonneurs non professionnels et participation des résidents en général.
- Quantité et qualité de l'information produite.
- La SEA a amélioré l'image de l'environnement arctique à l'échelle nationale.
- L'établissement de liens plus étroits entre les collectivités a favorisé l'établissement de partenariats et la collaboration en vue de l'atteinte des objectifs communs.
- Utilisation des réseaux actuels d'Environnement Canada.

Points faibles

- Manque de consultation des partenaires autochtones.
- Les résultats auraient dû être diffusés plus largement.
- Les frais généraux d'administration n'ont pas été prévus dans le budget du programme pour les collectivités.
- On aurait dû assurer un meilleur suivi des affectations budgétaires.
- Le peu de progrès réalisés dans le dossier du laboratoire du Yukon a été attribué aux pressions du public.
- Peu de suivi a été effectué dans le cadre des projets particuliers relatifs à l'eau.
- Le MAINC a agi à ce point prudemment que les réductions des services votés ont eu une incidence directe sur la programmation du volet Action sur l'eau de la SEA.
- L'infrastructure pour la surveillance à long terme et les analyses de laboratoire n'est pas appropriée au financement à court terme.
- L'affectation des fonds a été inefficiente au début du programme.

Secteurs à améliorer

- ***Processus de financement***

Toutes les observations et données recueillies laissent croire que le processus de financement du volet Action sur l'eau était approprié. Les études particulières relatives à la qualité de l'eau étaient pour la plupart sous la responsabilité des collectivités et les projets ont été identifiés au bsoin. En règle générale, les personnes interrogées se sont dites d'avis que le processus était approprié et qu'il avait permis la souplesse nécessaire. Cependant, d'autres ont déployé l'absence de mécanisme d'établissement des priorités.

Les études particulières et les projets relatifs à la quantité de l'eau ont été identifiées par l'intermédiaire d'un processus semblable à celui des études relatives à la qualité de l'eau. De l'avis des personnes interrogées, l'approche était davantage ciblée et on avait tendance à donner suite aux préoccupations de l'industrie ainsi qu'aux préoccupations particulières des collectivités. En règle générale, les personnes interviewées au Yukon et dans les T.N.-O. ont jugé le processus approprié.

- ***Amélioration des liens entre les divers volets***

Presque toutes les observations recueillies appuient la nécessité d'améliorer les liens entre les volets de la Stratégie. Certaines personnes sont d'avis que le lien entre les volets Action sur l'eau et Action sur les contaminants, en particulier, devrait être renforcé compte tenu du désir de beaucoup de collectivités de comprendre les risques que posent pour la santé les contaminants présents dans l'eau potable.

- ***Accroissement des efforts de recherche internationale***

Les chefs de projet et certains dirigeants régionaux ont indiqué qu'un effort davantage concerté et coordonné doit être fait pour mettre de l'avant et mener des travaux de recherche sur les voies d'eau et la circulation des contaminants. Les chefs de projet et certains représentants des collectivités ont indiqué que des efforts seront déployés pour réduire la pollution de sources intérieures et que davantage doit être fait pour diminuer les contaminants de sources étrangères. Cependant, il faudra d'abord comprendre les sources des polluants et la façon dont ceux-ci se déplacent dans l'environnement.

- ***Maintien du financement après l'expiration de la SEA***

Les coordonnateurs de projet ont indiqué que certaines sommes devraient être maintenues aux fins de la réalisation d'études particulières après l'expiration de la Stratégie, de façon à assurer une certaine continuité des activités. D'après eux, cette mesure assurerait aux collectivités un financement temporaire en attendant de trouver d'autres sources de revenu.

- ***Maintien du réseau après l'expiration de la SEA***

Qu'elqu'un a indiqué qu'après 1997, le MAINC et Environnement Canada continueront d'assumer la responsabilité de l'entretien des sites de surveillance. On a proposé que l'entretien des stations de surveillance de la qualité de l'eau soit lié aux revendications territoriales tandis que les stations de surveillance de la quantité de l'eau devraient être entretenus à l'aide de fonds provenant des services votés.

5. CONCLUSIONS

Dans l'ensemble, les participants au volet Action sur l'eau sont d'avis que le programme est essentiel à la stratégie environnementale globale du gouvernement fédéral. Cependant on s'entend pour dire que le programme devrait être modifié de façon à mettre une plus grande insistance sur l'élément qualité plutôt que sur l'élément quantité de l'eau. Les chefs de projet et les partenaires autochtones ont souligné que la qualité de l'eau potable était de première importance pour les collectivités, en particulier au vu de l'intensification de l'activité

industrielle dans le Nord. Ils souhaitent savoir de quelle façon les contaminants entrent dans la chaîne alimentaire et influent sur celle-ci. En outre, ils soutiennent que l'information devrait être communiquée aux collectivités sous une forme facile à comprendre.

Selon tous les témoignages recueillis, le volet Action sur l'eau a eu comme principale retombée l'amélioration des connaissances au sujet de la qualité, de la quantité et du débit de l'eau et une meilleure compréhension des risques pour l'écosystème et la santé des humains. Pour améliorer la situation à cet égard, tous s'entendent pour dire que le nombre de stations de surveillance de la qualité de l'eau devrait être augmenté.

En règle générale, le volet Action sur l'eau est considéré comme un élément essentiel de la Stratégie, en particulier parce qu'il fournit des renseignements pour le ramassage des déchets, pour les revendications territoriales et pour la surveillance de la qualité de l'eau potable.

Annexe E

Volet Action sur l'intégration de l'environnement et de l'économie

Table des matières

Page

1. OBJET DE L'ANNEXE E-1

2. MÉTHODOLOGIE E-1
   Examen des dossiers et entrevues avec les dirigeants régionaux E-1
   Entrevues avec les chefs de projet E-2
   Visites dans les collectivités E-2
   Auto-évaluations et analyse statistique E-3
   Examen de la documentation E-3
   Évaluation des partenaires autochtones E-3

3. PROFIL DU VOLET ACTION SUR L'INTÉGRATION DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'ÉCONOMIE E-4
   Contexte E-4
   Objectifs et justification E-4
   Principales activités E-5
   Structure E-6

4. ANALYSE DES RÉSULTATS E-6
   État de la mise en oeuvre et efficacité E-6
   Atteinte des objectifs E-11
   Pertinence continue du volet Action sur l'intégration de l'environnement et de l'économie E-19
   Améliorations et solutions de rechange E-20

5. CONCLUSIONS E-23

Action sur l'intégration de l'environnement et de l'économie

1. OBJET DE L'ANNEXE

La présente annexe regroupe les constatations relatives au volet Action sur l'intégration de l'environnement et de l'économie de l'évaluation de la Stratégie pour l'environnement arctique (SEA). Ces constatations font partie du rapport global d'évaluation qui porte sur l'ensemble de la SEA.

2. MÉTHODOLOGIE

Les sections ci-dessous présentent la méthodologie utilisée pour recueillir des données sur le volet Action sur l'intégration de l'environnement et de l'économie et décrivent les renseignements et les diverses données qui ont servi à formuler les constatations.

Examen des dossiers et entrevues avec les dirigeants régionaux

Les responsables de l'évaluation ont interviewé des partenaires autochtones et gouvernementaux de chacun des territoires ainsi que de la région de la capitale nationale. En outre, ils ont procédé à un examen des dossiers aux fins de corroborer les observations recueillies. Le tableau 1 montre la répartition des personnes qui ont été interviewées et qui participent directement au volet Action sur l'intégration de l'environnement et de l'économie.

Tableau 1 : Répartition des entrevues, par région

Organisation/ Région	Région de la capitale nationale	Yukon	Territoires du Nord-Ouest	Total
MAINC	2	2	6	10
Partenaires autochtones	1	1	2	4
Gouvernements territoriaux	0	1	1	2
Autres ministères fédéraux	0	0	2	2
Autres organisations	0	0	1	1
Total	**3**	**4**	**12**	**19**

Entrevues avec les chefs de projet

Aux fins des entrevues avec les chefs de projet, on a procédé à un échantillonnage aléatoire de projets dans le cadre du Plan d'action environnementale (PAE) et du Programme de gestion des ressources communautaires (PGRC). Les entrevues ont eu lieu au Yukon et dans les T.N.-O. entre décembre 1995 et février 1996. En tout, 30 projets (18 dans les T.N.-O. et 12 au Yukon) rattachés au PGRC ont été retenus aux fins des entrevues. Quarante et un projets (25 dans les T.N.-O. et 16 au Yukon) rattachés au PAE ont été sélectionnés. Les tableaux 2 et 3 donnent la ventilation des entrevues menées par région aux fins d'évaluer le volet Action sur l'intégration de l'environnement et de l'économie de la SEA.

Tableau 2 : Répartition des projets : Territoires du Nord-Ouest

Type de projet	Nombre de projets	Nombre d'entrevues
PGRC - Fructueux	14	11
PGRC - Infructueux	4	2
PAE	25	16
TOTAL	**43**	**29**

Tableau 3 : Répartition des projets : Yukon

Type de projet	Nombre de projets	Nombre d'entrevues
PGRC - Fructueux	9	9
PGRC - Infructueux	3	0
PAE	16	17
TOTAL	**28**	**26**

Visites dans les collectivités

De décembre 1995 à janvier 1996, on a procédé à trois études de cas. Par ailleurs, on a interviewé des représentants des Autochtones, y compris des chefs et des conseillers, des employés, des chefs de projet, des aînés ainsi que des représentants des collectivités pertinentes. Enfin, on a rencontré des non-Autochtones pour connaître leurs points de vue sur les projets locaux réalisés dans le cadre de la SEA. Le tableau 4 donne la ventilation des entrevues portant particulièrement sur les volets Action sur l'intégration de l'environnement et de l'économie.

Tableau 4 : Nombre d'entrevues effectuées dans le cadre du volet Action sur l'intégration de l'environnement et de l'économie, par collectivité

Collectivité	Nombre
Fort Simpson (T.N.-O.)	~19
Cambridge Bay (T.N.-O.)	~18
Carcross-Tagish (Yukon)	~13
TOTAL	**50**

Auto-évaluations et analyse statistique

Un questionnaire d'auto-évaluation a été distribué aux responsables de la SEA dans la RCN, dans les T.N.-O. et au Yukon. Le questionnaire visait à évaluer un échantillonnage aléatoire de projets. En tout, 183 projets réalisés dans le cadre de la SEA ont été retenus et 159 questionnaires ont été retournés. Comme le montre le tableau 5, 56 auto-évaluations du volet Action sur l'intégration de l'environnement et de l'économie ont été retournées. Le nombre de projets rattachés au PGRC représente un échantillon de 100 %. Les projets rattachés au PAE qui ont été retenus représentent un échantillon de 10 %.

Tableau 5 : Nombre d'auto-évaluations, par région et par programme

Région	PGRC	PAE
T.N.-O.	14	17
Yukon	9	16
TOTAL	**23**	**33**

Examen de la documentation

On a procédé à l'examen de la documentation relative aux activités et aux programmes environnementaux au Canada et dans d'autres endroits aux fins de recueillir des renseignements additionnels permettant de dégager des leçons et de formuler les recommandations quant aux améliorations qui pourraient être apportées à la SEA.

Évaluation des partenaires autochtones

En mars 1995, les partenaires autochtones ont évalué la nature de la SEA, ses différents volets et le partenariat entre les peuples autochtones et les gouvernements fédéral et territoriaux. Les constatations propres au volet Action sur l'intégration de l'environnement et l'économie sont incluses dans cette évaluation.

3. PROFIL DU VOLET ACTION SUR L'INTÉGRATION DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'ÉCONOMIE

Contexte

Ce volet est considéré comme étant important, en particulier par les gens du Nord qui s'adonnent à des activités qui reposent sur l'utilisation durable des ressources et les connaissances traditionnelles. En outre, ces personnes croient que leurs collectivités devraient participer à la gestion de l'environnement et des ressources renouvelables et non renouvelables, en harmonie avec les économies de marché et de subsistance. Plusieurs thèmes sont ressortis au cours des consultations qui ont mené à la conception et à la mise en oeuvre de la SAE, y compris la nécessité de faire participer les résidents des collectivités à la gestion des ressources et de l'environnement et de privilégier une approche globale au règlement des questions relatives à l'environnement et aux ressources dans le Nord.

Objectifs et justification

Les trois premiers éléments du plan de travail ont été mis en oeuvre au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest par l'intermédiaire du Programme de gestion des ressources communautaires (PGRC) et du Programme d'action environnementale (PAE). Le PGRC vise à permettre aux collectivités éloignées de mettre de l'avant des activités de gestion des ressources renouvelables et à faciliter le développement des compétences et des capacités de façon à pouvoir répondre proactivement aux questions touchant les ressources communautaires. Le PAE vise à favoriser la réalisation de projets environnementaux à court terme susceptibles d'avoir des retombées économiques à long terme à l'échelon des collectivités.

Le quatrième élément du plan de travail a débouché sur l'établissement du Réseau d'information nordique (RIN), lequel vise à simplifier et à faciliter l'accès à l'information scientifique et traditionnelle du Nord. Le RIN comprend un répertoire d'information à référence géographique, y compris des cartes informatisées que peuvent utiliser les consultants, les planificateurs et les décideurs ainsi qu'un service de babillard électronique accessible sur Internet.

Plan d'action de la SEA : Action sur l'intégration de l'environnement et de l'économie

Objectifs :

- *Offrir aux collectivités nordiques des occasions de développement économique fondées sur leurs connaissances, leurs valeurs et leurs ressources traditionnelles.*
- *Prendre de meilleures décisions en les fondant à la fois sur les connaissances scientifiques et les connaissances traditionnelles.*

Plan de travail :

- Aider les collectivités à élaborer des plans de gestion des ressources.
- Fournir aux résidents locaux la formation nécessaire à la mise en oeuvre des plans de gestion des ressources.
- Favoriser la réalisation de projets environnementaux à l'échelon des collectivités.
- Établir un réseau d'information nordique faisant appel à la connaissance scientifique et aux connaissances traditionnelles.

Résultat :

- Retombées économiques accrues pour les collectivités nordiques, résolution des problèmes environnementaux et meilleur processus de prise de décision.

Le volet Action sur l'intégration de l'environnement et de l'économie a pour objet de concevoir des approches qui assurent un équilibre entre le développement économique et la protection de l'environnement. La SEA reconnaît que les plans communautaires de développement durable constituent les éléments constitutifs des stratégies environnementales régionales, nordiques et circumpolaires.

Principales activités

Le volet Action sur l'intégration de l'environnement et de l'économie comporte trois éléments distincts : le Programme de gestion des ressources communautaires (PGRC), le Programme d'action environnementale (PAE) et le Réseau d'information nordique (RIN).

Le PGRC a pour objet de fournir aux petites collectivités éloignées le financement nécessaire à l'élaboration et à la mise en application des plans de gestion des ressources en vue de trouver des façons de protéger l'environnement local, d'offrir des occasions de développement économique et de favoriser le développement des compétences et de la capacité de réagir de façon proactive aux questions concernant les ressources communautaires.

Le PAE a pour objet de fournir aux collectivités les fonds nécessaires à la réalisation de projets environnementaux coopératifs à court terme susceptibles d'avoir des retombées économiques à long terme dans les domaines de la surveillance, de la conservation et de la gestion de l'environnement.

L'objet du RIN est de simplifier l'information scientifique et traditionnelle relative aux normes et d'en faciliter l'accès. Le RIN facilite l'accès des tiers aux bases de données géographiques et permet une utilisation et une application plus large de l'information existante. Il favorise en outre l'établissement de normes uniformes de cueillette, d'enregistrement et d'interprétation des données. Un deuxième aspect du RIN est le babillard électronique accessible sur Internet, qui permet aux utilisateurs de faire connaître leurs idées, de poser des questions, de participer à des conférences et d'établir des contacts avec les autres parties intéressées aux programmes de la SEA. On souhaite que le RIN favorise la mise sur pied de services de renseignements commerciaux dans le Nord.

Structure

Le PGRC et le PAE sont gérés presque entièrement à partir des bureaux régionaux de Whitehorse et de Yellowknife.

Au Yukon, le volet Action sur l'intégration de l'environnement et de l'économie est géré par l'intermédiaire de comités distincts du PGRC et du PAE, lesquels évaluent les priorités, examinent les propositions de projet et attribuent les fonds. Le comité du PGRC et le comité du PAE sont présidés par un dirigeant du bureau régional du MAINC et sont formés de représentants du CPNY, du GTY, des organisations locales de tourisme et de conservation et de l'administration centrale du MAINC. Des représentants des autres ministères fédéraux agissent en qualité de conseillers.

Dans les T.N.-O., la gestion des activités du volet Action sur l'intégration de l'environnement et de l'économie est assurée par un comité du PGRC et un comité du PAE. Les deux sont présidés par un dirigeant du bureau régional du MAINC et sont formés de représentants des organisations de partenaires autochtones, de divers ministères du GTNO, d'autres ministères fédéraux comme POC et Environnement Canada et d'organisations comme la Chambre de commerce de Yellowknife et le Comité canadien des ressources arctiques. Ces comités se sont réunis régulièrement et ont joué un rôle prépondérant dans l'évaluation et le financement des propositions.

4. ANALYSE DES RÉSULTATS

État de la mise en oeuvre et efficacité

État de la mise en oeuvre

Mise en oeuvre globale

Le volet Action sur l'intégration de l'environnement et de l'économie a été mis en oeuvre et administré à l'échelon régional avec une intervention limitée de l'administration centrale. Il a connu du succès dans les deux territoires. Cependant les dirigeants régionaux ont indiqué que les choses ont mieux fonctionné dans les T.N.-O. qu'au Yukon du fait que du personnel a été affecté au PGRC et au PAE à Yellowknife. Au Yukon, la décision a été prise de ne pas affecter d'agent du MAINC à ce dossier et de confier plutôt à des étudiants du Programme alternance études-travail et au personnel administratif, l'exécution des tâches de bureau et autres. Par conséquent, personne n'était vraiment responsable du cycle budgétaire, des activités de promotion, de l'évaluation des demandes, de l'information au client, du suivi et de la présentation au comité.

État de la mise en oeuvre de chacun des éléments du volet Action sur l'intégration de l'environnement et de l'économie

Élaboration et mise en oeuvre des Plans de gestion des ressources locales (PGRL)

Le renforcement des capacités qui a été attribué aux initiatives réalisées dans le cadre du PGRC a reçu des éloges généralisées de la part des personnes interrogées. Selon les chefs de projet des T.N.-O., neuf des 14 projets échantillonnés devraient déboucher sur des plans concrets. Au Yukon, 17 des 26 projets réalisés dans le cadre du PGRC et du PAE ont abouti à des plans non écrits et la plupart du temps implicites. Selon les données de l'auto-évaluation, 65 % des projets réalisés dans les T.N.-O. dans le cadre du PGRC avaient pour objectif l'établissement d'un plan de gestion des ressources. Au Yukon, cette proportion s'établit à 33 %. Selon l'étude de cas de Fort Simpson, le projet réalisé par la Première nation Deh Cho dans le cadre du PGRC devrait déboucher sur une stratégie de conservation et une politique régionale en matière de ressources foncières et hydriques.

En l'absence d'un plan exhaustif, une partie de l'argent destiné au PGRC a été consacrée à des projets environnementaux particuliers à l'échelle locale (projets de recyclage, information sur la récolte de la baleine boréale, camps d'été en environnement, compostage sous vitre et mise en valeur du saumon dans la vallée de la rivière Stewart). Il faut cependant noter que l'objet du PGRC est d'appuyer l'établissement de plans complémentaires aux stratégies environnementales et de conservation, aux plans d'utilisation des terres et aux stratégies économiques gouvernementales. D'après un examen des dossiers du MAINC, rien n'indique qu'en décembre 1995, les plans avaient été présentés.

La formation externe n'était pas toujours officielle et les chefs de projet ont signalé qu'elle était habituellement auto-administrée. Quoi qu'il en soit, on a indiqué que les employés du MAINC étaient généralement disponibles pour fournir des conseils ou de l'aide, au besoin.

Élaboration et mise en oeuvre des Projets d'action environnementale (PAE)

Les PAE comportent habituellement des activités de sensibilisation à court terme. La plupart des projets sont terminés. Étant donné que les fonds consacrés aux PAE sont utilisés à court terme, il est peu probable que les projets se prolongent au-delà de l'exercice financier en cours. Comme on s'attend généralement à ce que les projets atteignent leurs objectifs à l'intérieur d'un exercice financier donné, le nombre de projets en cours est minime.

Mise en oeuvre du RIN

À ce jour, le Réseau d'information nordique a été mis en oeuvre et amélioré périodiquement. Il et depuis peu accessible sur Internet.

Environ 40 % des chefs de projet d'action environnementale et de gestion des ressources communautaires des T.N.-O. ont indiqué être au courant de l'existence du RIN. Cependant, aucun ne l'a utilisé. Lorsqu'on leur a demandé pourquoi ils n'y avaient pas recours, la plupart ont répondu qu'ils n'avaient aucune raison de le faire. Environ 25 % des chefs de projet du Yukon connaissaient également le RIN, mais aucun ne l'avait utilisé. La plupart des gens interrogés ont manifesté un certain intérêt à l'égard du réseau mais ont déploré le peu de promotion dont il fait l'objet.

Les gestionnaires de projet du volet Action sur les contaminants sont du même avis et environ 90 % d'entre eux ont dit n'avoir jamais utilisé le réseau. De ce nombre, environ le tiers ont indiqué qu'ils n'avaient pas besoin de l'utiliser. Près de 20 % des personnes interrogées ont déclaré qu'elles n'avaient pas l'intention de l'utiliser parce qu'elles contribuaient déjà à son contenu.

La plupart des chefs de projets du volet Action sur les contaminants qui ont essayé d'utiliser le RIN ont eu de la difficulté à entrer en communication, ont souligné l'incompatibilité du réseau avec le matériel Macintosh ou ont tout simplement remis en question l'actualité de son contenu.

La plupart des dirigeants régionaux ont indiqué avoir entendu parler du réseau mais très peu ont dit l'avoir utilisé. Par conséquent, ils n'ont pu attester de son utilité, mais ont reconnu que la base de données pourrait être utile dans le domaine de l'environnement où il existe relativement peu d'information. La plupart de ceux qui n'ont jamais essayé de consulter le RIN croient qu'il est trop difficile à utiliser, qu'ils auront besoin d'une formation spéciale ou, tout simplement, n'en voient pas l'utilité. Certains dirigeants régionaux ont indiqué que le RIN est peut-être avant son temps. Il est actuellement utilisé principalement par les universités et les chercheurs du Sud du Canada et d'autres pays. Certains représentants du MAINC ont confiance que l'accessibilité du RIN via Internet en augmentera l'utilisation.

Mise en oeuvre du Secrétariat du Conseil de l'Arctique

Un autre élément qui ne figure pas dans le plan de travail mais qui est compris dans la présentation au Conseil du Trésor au titre du volet Action sur l'intégration de l'environnement et de l'économie est le Secrétariat du Conseil de l'Arctique dont l'objet est de coordonner et de promouvoir la coopération entre les nations de l'Arctique. La création du Secrétariat du Conseil de l'Arctique rehaussera l'importance de la sensibilisation communautaire et de la participation des collectivités aux questions environnementales. Les premiers plans indiquent que les stratégies environnementales futures pour les nations circumpolaires doivent être très intégrées aux stratégies de développement durable.

L'ambassadeur du Canada dirige les négociations pour le Conseil de l'Arctique et, lors des entrevues d'évaluation, le Secrétariat n'avait pas encore été établi. Le financement identifié pour le Conseil de l'Arctique a été affecté au Secrétariat de la SPEA. Les plans actuels prévoient que le mandat du Conseil sera élargi pour inclure les questions environnementales et socio-économiques (p. ex. transport, commerce, développement durable). Éventuellement, le Conseil de l'arctique devrait intégrer la SPEA.

Efficacité du volet

Structures de gestion et d'administration

Toutes les personnes interrogées tant au Yukon que dans les T.N.-O. ont fait l'éloge de l'efficience du volet Action sur l'intégration de l'environnement et de l'économie. Au Yukon, l'ajout de personnel attitré au programme est l'un des principaux domaines dans lequel l'efficacité aurait pu être améliorée. Dans les T.N.-O., les personnes interrogées ont remis en question l'efficacité de demander à chacune des collectivités d'élaborer son propre plan plutôt que d'utiliser une structure régionale. D'autres auraient voulu que les résultats et les stratégies soient mieux communiqués entre les collectivités. Plutôt que de tirer profit des expériences fructueuses des autres, certaines collectivités ont été perçues comme essayant de «réinventer la roue». L'un des partenaires autochtones a indiqué que l'adoption de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* au milieu de la SAE a occasionné une certaine confusion en ce qui concerne le PGRC.

Certaines personnes ont indiqué que le RIN avait besoin de temps pour atteindre ceux qui en ont besoin et plusieurs chefs de projets ont laissé entendre que le profil du RIN avec la communauté internationale était meilleur qu'il ne l'est dans le Nord canadien. Bien que le réseau soit considéré comme étant parfait sur le plan technique, on s'interroge quant à sa valeur et quant à la question de savoir si les coûts d'entretien ne pourraient pas être rationalisés compte tenu de l'usage qui en est actuellement fait.

Comités et communication

Presque tous les dirigeants régionaux sont d'avis que les comités du volet ont favorisé l'atteinte des objectifs. Selon eux, les membres de ces comités connaissaient bien les projets particuliers et ont apporté une expertise technique précieuse. Cependant, peu de chefs de projets ont eu des contacts réguliers avec les comités. Selon eux cette situation n'est pas inhabituelle compte tenu que le rôle des comités consiste principalement à établir les critères des programmes et à examiner les propositions. Certains dirigeants régionaux et chefs de projets ont fait remarquer que les très nombreux comités comptaient trop peu de représentants et ont ajouté que ce problème n'était pas propre à la SEA.

Selon les renseignements recueillis, les communications sont adéquates. On a même avancé qu'elles avaient été à ce point efficaces que le nombre de demandes présentées excédait les budgets disponibles. On a rapporté que dans les T.N.-O., les membres des comités utilisaient des bulletins aux collectivités pour promouvoir le programme. Ceux qui croyaient que le processus pourrait être amélioré ont suggéré d'intensifier les communications avec les groupes communautaires par l'intermédiaire de la radio et ont proposé de mettre davantage l'accent sur la distribution des résultats aux participants des autres collectivités.

Critères de sélection des propositions

La plupart des chefs de projets, y compris ceux dont les propositions ont été refusées, ont indiqué que les critères de sélection étaient justes et appropriés et qu'ils étaient suffisamment vastes pour assurer l'engagement de la collectivité dans des projets à long terme. Près de la moitié ont déclaré que les projets n'auraient pu être financés autrement que par l'intermédiaire de ce volet de la SEA.

Précision des rôles

Toutes les personnes interrogées s'entendent pour dire que les rôles des participants et des intervenants étaient clairs. On a jugé que le rôle du MAINC avait, à juste titre, été délégué aux régions avec le temps. Cependant, un responsable régional s'est interrogé sur la question de savoir si, dans la mesure où elle aurait joué un rôle plus large, l'administration centrale aurait pu assurer une plus grande visibilité au programme et ses réussites auprès des décideurs supérieurs. Toutes les données recueillies corroborent le fait que les bureaux régionaux du MAINC étaient clairement responsables de la mise en oeuvre du programme et que les autres participants comme les partenaires autochtones, les gouvernements territoriaux et les autres ministères fédéraux devraient jouer un rôle consultatif par l'intermédiaire des comités.

Financement et dates limites de présentation des demandes

Beaucoup de chefs de projets d'action environnementale dans les T.N.-O. ont signalé avoir rencontré certaines difficultés en ce qui a trait aux délais qui se sont écoulés entre la présentation des demandes, l'approbation du financement et la réception des fonds. À leur avis, le processus aurait pu être plus rapide compte tenu de la saison pendant laquelle les travaux peuvent être exécutés. Au Yukon, on a connu des difficultés au plan de la réalisation des projets avec les sommes d'argent disponibles. Dans bien des cas, les fonds étaient épuisés avant la fin du projet.

Atteinte des objectifs

Atteinte des objectifs du volet

Dans l'ensemble, les représentants régionaux (partenaires gouvernementaux et autochtones) se sont dits d'avis que les objectifs du PGRC et du PAE ont été atteints et que les programmes avaient fonctionné comme prévu. Selon eux, la gestion des programmes appartenaient aux collectivités. Dans certains cas, celles-ci ont pris les choses en main et ont réalisé beaucoup de progrès. Toujours selon ces personnes, les résultats du PAE ont été moins spectaculaires mais d'importants travaux d'enlèvement des déchets et de nettoyage des sites militaires ont été effectués. Compte tenu des sommes investies, ces programmes sont considérés comme une réussite. Dans les T.N.-O., la réussite est attribuée à la structure des comités, à la simplicité du processus de demande et au contrôle local des fonds. Selon les dirigeants interrogés, le programme a créé une structure de gestion au sein de laquelle les gens étaient responsables de la gestion et de l'ensemble des décisions.

Dans leur évaluation, les partenaires autochtones, en particulier, ont indiqué que «les partenaires conviennent tous que les PGRC et les PAE sont ceux qui ont eu le plus de retombées à l'échelon des collectivités parmi l'ensemble des objectifs de la SEA». Les partenaires autochtones ont fait cette évaluation malgré le fait que le volet Action sur l'intégration de l'environnement et de l'économie soit celui qui ait reçu le plus faible financement.

Profil des projets et atteinte des objectifs : PGRC

Les objectifs des projets réalisés dans le cadre du PGRC variaient entre les régions et à l'intérieur de celles-ci. Dans les T.N.-O., la plupart des plans avaient pour objectif d'identifier et de protéger les aires traditionnelles importantes sur le plan culturel contre les activités d'exploitation des ressources non renouvelables et de déterminer les possibilités de compromis ou les moyens de prévenir de telles activités. D'autres projets dans la région visait l'exploitation des connaissances traditionnelles, la préparation de cours en planification des ressources, la collecte de renseignements sur diverses ressources environnementales ou l'établissement de plans d'utilisation des terres. Au Yukon, les projets réalisés dans le cadre du PGRC étaient pour la plupart axés sur l'identification des ressources renouvelables, sur la réalisation de projets de développement ou sur la préparation de plans d'utilisation des terres.

Les représentants du MAINC et les partenaires autochtones ont louangé le PGRC et le PAE pour les projets qu'ils ont permis de réaliser dans les collectivités. Ces projets ont été perçus comme étant un pas important vers l'établissement de partenariats et l'habilitation des collectivités à gérer leurs propres ressources. Certains projets réalisés dans le cadre du PGRC ont été jugés aussi réussis dans les deux régions. Les personnes qui ont travaillé à l'administration de ce volet sont d'avis que les collectivités ont beaucoup profité de la Stratégie sur le plan du renforcement de leurs capacités. Selon l'évaluation des partenaires autochtones, «le PGRC a mis une grande insistance sur le partenariat à l'échelon des collectivités aux fins de la planification des ressources et de la gestion de l'environnement». (Page 28)

D'après les chefs de projet des deux régions, le PGRC a atteint ses objectifs, en ce sens que les projets qui ont été réalisés ont donné aux collectivités l'occasion de concevoir et de lancer les processus de planification des ressources à court et à long terme. Les chefs de projet des T.N.-O. ont indiqué que bien qu'il soit trop tôt pour porter un jugement définitif, les objectifs ont été partiellement atteints, compte tenu que des efforts considérables qui ont été déployés pour mettre les plans de l'avant. La plupart des chefs de projet du Yukon ont indiqué que les objectifs énoncés dans leurs ententes de contribution relativement à l'instauration d'un processus de planification des ressources à long terme ont été atteints. En outre, ils ont louangé le programme et déclaré que ce type d'initiative constitue un pas dans la bonne direction.

Selon le tableau 6 ci-dessous, les guides d'auto-évaluation et les entrevues avec les représentants régionaux, la majorité des projets réalisés dans le cadre du PGRC ont été jugés comme étant conformes aux objectifs. Un exemple tiré de l'étude de cas de Cambridge Bay est la préparation d'un plan de gestion de la pêche dans les eaux de Freshwater Creek en 1993. Le projet a été élaboré en réaction aux inquiétudes de la collectivité quant à la diminution des stocks d'omble chevalier à la fin des années 1980. Le problème était attribué à l'absence d'un plan approprié de gestion des ressources et des fonds ont été demandés dans le cadre du PGRC pour procéder à des travaux de relevés ou de surveillance annuels.

Tableau 6 : Réponses des chefs de projets : atteinte des objectifs des projets réalisés dans le cadre du PGRC

Région	Entièrement atteints	Partiellement atteints	Non atteints
Territoires du Nord-Ouest	25 %	75 %	0 %
Yukon	30 %	70 %	0 %

Ces taux de réussite sont corroborés par les auto-évaluations des dirigeants de la SEA. En effet ceux-ci indiquent que 43 % des projets échantillonnés ont atteint leurs objectifs en partie alors que 30 % les ont atteint en totalité. Enfin, dans 26 % des cas, la réponse était «incertain».

Comme nous l'avons vu dans la section *État de la mise en oeuvre* de la présente annexe, on s'attend à ce qu'un certain nombre de plans découlent directement des projets financés grâce à la SEA. Comme le montre la section *Besoins non comblés*, on s'entend pour dire que les projets réalisés dans le cadre du volet Action sur l'intégration de l'environnement et de l'économie ont, dans bien des cas, eu les retombées prévues. Voilà qui corrobore la conclusion à savoir que le volet a atteint ses objectifs.

Profil des projets et atteinte des objectifs : PAE

Les objectifs des projets réalisés dans le cadre du PAE variaient considérablement entre les régions et à l'intérieur de celles-ci. Dans les T.N.-O., la plupart des projets avaient comme objectif de faire connaître aux résidents locaux les mérites de l'action environnementale afin de mieux les sensibiliser aux problèmes. Au nombre des objectifs mentionnons l'exécution de travaux de nettoyage à court terme, l'établissement de programmes d'éducation dans les écoles, la préparation de matériel éducatif, la création de projets de travaux à court terme en environnement et la promotion de la sensibilisation aux cultures autochtones. De la même façon, les projets du Yukon étaient pour la plupart axés sur la sensibilisation. Certains projets étaient axés sur la préparation de matériel éducatif sur des sujets comme le compostage, l'organisation de camps d'été pour les étudiants, la publication de livres sur l'environnement de la collectivité et la rédaction d'articles pour un quotidien local.

Les représentants du MAINC et les partenaires autochtones ont indiqué que le rendement de l'investissement dans le PAE était souvent élevé en dépit des ressources financières limitées. Dans leur évaluation, les partenaires autochtones ont donné beaucoup de crédit aux gestionnaires pour la facilité avec laquelle les collectivités ont pu satisfaire aux exigences du programme et pour l'enthousiasme avec lequel ils ont su le présenter aux collectivités.» (Page 28). Les chefs de projet des deux régions ont indiqué que d'après eux les projets réalisés dans le cadre du PAE ont atteint leurs objectifs et qu'ils ont eu pour principale retombée de favoriser la coopération et la sensibilisation au niveau des collectivités. Ils ont aussi avancé que peu de programmes auraient pu atteindre de tels résultats dans un contexte de restriction financière comparable.

Tableau 7 : Réponses des coordonnateurs de projets : atteinte des objectifs des projets réalisés dans le cadre du PAE

Région	Entièrement atteints	Partiellement atteints	Non atteints
Territoires du Nord-Ouest	80 %	20 %	0 %
Yukon	80 %	20 %	0 %

Dans leur auto-évaluation, les dirigeants de la SEA ont indiqué que la plupart des projets échantillonnés réalisés dans le cadre du PAE ont atteint leurs objectifs. Plus particulièrement, 72 % des projets échantillonnés ont entièrement atteint leurs objectifs, 6 % les ont atteints partiellement et 3 % ne les ont pas atteints. Aucune opinion n'a été émise quant à 18 % des projets échantillonnés.

À Fort Simpson, le «rassemblement printanier» des aînés a été repris pour aider à la résolution des problèmes de la collectivité. L'événement a été perçu positivement dans la collectivité. Le rassemblement annuel, qui a été relancé en 1992, regroupe des membres de la collectivité et des représentants du ministère des Ressources renouvelables du GTNO. À Cambridge Bay, un certain nombre de projets ont eu lieu qui visaient à sensibiliser les résidents et les remettre en prise avec la terre, effectuer des travaux de nettoyage, ou discuter de diverses questions environnementales. De la même façon, les résidents de Carcross-Tagish ont mis sur pied un centre de recyclage à la collectivité et établi une ligne d'information sur la faune pour aider à la préservation des caribous.

Répercussions attendues : PGRC et PAE

La présente section examine les répercussions attendues du volet Action sur l'intégration de l'environnement et de l'économie de la SEA. On a demandé aux répondants de commenter les objectifs du PGRC et du PAE et de déterminer dans quelle mesure ceux-ci avaient été atteints. Compte tenu de la similitude entre les répercussions visées des deux programmes, ils sont ici examinés ensemble.

- ***Réalisation des plans de gestion des ressources communautaires et des plans d'action environnementale***

Toutes les données recueillies laissent croire que le PGRC s'est révélé très profitable pour les collectivités. Les chefs de projets et les participants aux études de cas ont expliqué que les collectivités autochtones sont maintenant appelées à discuter d'une plus grande variété de questions liées aux ressources avec le gouvernement et l'industrie. À leur avis, ce programme donne aux collectivités l'occasion de diriger leur attention vers les questions particulières qui influent sur elles. Par exemple, dans le cadre d'un projet réalisé dans les T.N.-O., la collectivité a accordé une grande priorité à la protection du béluga. Le PGRC a fourni aux décideurs et aux résidents l'occasion de trouver la solution appropriée pour préserver cette espèce. À Fort Simpson, le Comité des ressources du Denendeh a bénéficié d'une aide financière étalée sur trois ans pour élaborer un plan d'utilisation des terres et des ressources. Ce projet avait pour objectif de développer la capacité de la Première nation Liidli Kue d'aborder les questions relatives aux terres et aux ressources ainsi que la prise de décisions d'une manière qui tienne compte des valeurs et des connaissances des Dénés.

En ce qui a trait aux projets d'action environnementale, des plans à court terme ont été élaborés pour régler des situations communautaires particulières. Ainsi le PAE a fourni à la collectivité de Carcross-Tagish, qui souhaitait mettre sur pied un centre de recyclage, les moyens de planifier le projet et de déterminer la meilleure façon de satisfaire aux besoins des résidents. Les habitants d'une collectivité des T.N.-O. ont eu recours au programme pour planifier la mise en oeuvre d'un programme de recyclage à long terme. Bien que ce projet n'ait pas encore été révisé, les résidents comprennent maintenant toutes les étapes qu'ils devront franchir. Dans l'ensemble, la plupart des données recueillies indiquent que le PAE a fourni les occasions de planifier les questions communautaires prioritaires.

- ***Promotion des occasions de formation, d'emploi et d'affaires dans le Nord***

Beaucoup de représentants régionaux sont d'avis que les activités menées dans le cadre du volet Action sur l'intégration de l'environnement et de l'économie ont eu des répercussions sur l'emploi et le monde des affaires dans le Nord. Selon eux, la principale retombée a été la création d'emplois à court terme. Ils ont également indiqué que les transferts de compétences étaient très importants sous l'angle des relations de la collectivité avec les consultants, le gouvernement, l'industrie et les autres résidents. Les chefs de projets des T.N.-O. ont signalé que quatre projets réalisés dans le cadre du PGRC ont créé chacun un ou deux postes à temps plein et qu'un autre ont créé trois emplois à temps partiel. Peu de responsables de projets des T.N.-O. ont rapporté que des emplois secondaires avaient été créés à la suite de la réalisation des projets du PGRC en particulier. Pour ce qui est du PAE, les chefs de projets des T.N.-O. ont indiqué que 38 % des projets avaient créé des emplois à court terme. La situation est à peu près similaire au Yukon. Par exemple, à Carcross-Tagish, le centre de recyclage fournit de l'emploi à temps plein à une personne ainsi qu'à des travailleurs saisonniers ou à temps partiel occasionnels.

Selon les dirigeants de la SEA (Examen de l'auto-évaluation), une moyenne de 95 % des fonds qui ont été dépensés dans le cadre des projets du volet Action sur l'intégration de l'environnement et de l'économie sont demeurés dans le Nord. Les tableaux 8 et 9 montrent respectivement les dépenses annuelles effectuées dans le cadre du PGRC et du PAE. Les totaux sont cumulatifs pour les deux régions.

Tableau 8 : Estimation des dépenses et des affectations au titre de la main-d'oeuvre dans le cadre du PGRC

Exercice financier	Nombre de projets	Dépenses annuelles	Dépenses moyennes par projet	% des fonds dépensés dans le Nord	% des fonds consacrés à la main-d'oeuvre
1992-1993	5	126 614 $	25 323 $	100 %	57 %
1993-1994	9	201 591 $	22 399 $	93 %	61 %
1994-1995	18	516 042 $	28 669 $	89 %	52 %
1995-1996	8	415 723 $	51 965 $	100 %	s.o.
TOTAL	**40**	**1 300 000 $**	**31 499 $**	**96 %**	**57 %**

Source : Self Evaluation Guide Findings and Statistical Review, Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne, MAINC

Tableau 9 : Estimation des dépenses et des affectations au titre de la main-d'oeuvre dans le cadre du PAE

Exercice financier	Nombre de projets	Dépenses annuelles	Dépenses moyennes par projet	% des fonds dépensés dans le Nord	% des fonds consacrés à la main-d'oeuvre
1991-1992	3	9 500 $	3 200 $	100 %	47 %
1992-1993	6	20 600 $	3 400 $	83 %	40 %
1993-1994	10	42 509 $	4 300 $	74 %	36 %
1994-1995	10	88 336 $	8 800 $	100 %	47 %
1995-1996	4	19 285 $	4 800 $	100 %	48 %
TOTAL	**33**	**180 230 $**	**5 500 $**	**91 %**	**43 %**

Source : Self Evaluation Guide Findings and Statistical Review, SEA, MAINC, page 5.

- ***Accès amélioré à l'information traditionnelle et scientifique***

D'après certains responsables régionaux, le PGRC et le PAE ont eu certaines répercussions dans ce secteur, mais pas autant qu'on l'avait espéré initialement. Bien que le RIN visait directement à favoriser ces retombées, la plupart des renseignements recueillis ont présenté d'autres exemples de situations où les collectivités ont eu recours aux connaissances traditionnelles des aînés. Selon les dirigeants de la SEA (Guides d'auto-évaluation), le savoir traditionnel a été utilisé dans 22 %

des projets réalisés. Environ 10 % des chefs de projet ont indiqué que les initiatives mises de l'avant visaient cet objectif. À Carcross-Tagish, on a enregistré des connaissances traditionnelles en ce qui a trait aux habitudes du caribou ou d'autres animaux sauvages.

- ***Amélioration du processus décisionnel***

Plusieurs répondants ont indiqué qu'il y a eu, au niveau local, une amélioration du processus décisionnel, jugée négligeable pour certains et considérable pour d'autres. Plusieurs chefs de projet ont indiqué que davantage de questions font maintenant l'objet de discussions et ont ajouté que le PGRC et le PAE sont deux programmes qui injectent tous leurs fonds directement dans la collectivité, lui donnant ainsi un contrôle direct et tangible sur l'utilisation des ressources.

- ***Sensibilisation accrue aux préoccupations environnementales et au développement durable***

D'après toutes les sources de renseignements, le volet Action sur l'intégration de l'environnement et de l'économie a eu pour effet principal de sensibiliser davantage les résidents aux questions environnementales à l'échelle locale. Les chefs de projet et les participants aux études de cas ont indiqué que beaucoup d'attention avait été accordée à l'établissement de matériel éducatif pour les étudiants, à la rédaction de bulletins, à l'organisation de rencontres d'information du public et à la diffusion de renseignements généraux au moyen d'affiches et de dépliants. D'après certains responsables régionaux et chefs de projet, ce volet de la SEA a aidé les collectivités à prendre en charge leurs propres ressources environnementales et à faire plus avec moins.

Autres retombées

- ***Participation accrue des collectivités et résolution des problèmes environnmentaux***

Certains répondants ont indiqué que l'une des répercussions importantes du volet Action sur l'intégration de l'environnement et de l'économie a été l'accroissement de la participation des collectivités à l'identification des problèmes environnementaux et à leur résolution. La participation des collectivités a été jugée «incroyable», mais il faudra beaucoup de temps avant que les mesures prises pour résoudre les problèmes environnementaux se fassent pleinement sentir. Voici quelques exemples de la participation des citoyens : assainissement d'un ruisseau peuplé d'ombles chevaliers; ramassage de barils de carburant et appui à un sanctuaire marin.

- ***Partenariats entre les collectivités***

Les responsables régionaux, en particulier ceux des T.N.-O., ont indiqué qu'il y avait eu amélioration de la collaboration entre les collectivités, par exemple entre Fort Good Hope et Colville Lake, Fort Simpson et Jean Marie River et Fort Simpson et Fort Liard. Ces partenariats visaient le transfert d'expérience, d'information et de compétences.

- ***Amélioration de la capacité de gestion de projets***

Certains représentants régionaux, chefs de projet et participants aux études de cas ont noté une amélioration de la qualité de la gestion des projets entre les collectivités. Une collectivité des T.N.-O. a appliqué à la négociation des ententes de revendications territoriales, les compétences et l'expérience acquises de la gestion de projets dans le cadre du PGRC et du PAE. Des représentants de certaines collectivités, soulignant que la gestion des projets est maintenant entre les mains des autorités locales, ont indiqué que les résidents s'attendent à une gestion plus saine de la part de leurs décideurs.

Besoins non comblés

- ***Élargissement de la couverture du volet jugé souhaitable***

Les dirigeants régionaux du Yukon et des T.N.-O. auraient préféré que le programme couvre la totalité du territoire et ont souligné que beaucoup de collectivités avaient été laissées de côté. Par exemple, les collectivités inuit du Nord du Québec et du Labrador n'ont pu avoir accès aux programmes du volet Action sur l'intégration de l'environnement et de l'économie. Certains chefs de projets ont également indiqué que des collectivités des T.N.-O. n'ont pu participer aux différentes activités pour diverses raisons et que le prolongement de la Stratégie pourrait leur permettre de le faire.

- ***Les besoins en matière de planification et de mise en oeuvre à long terme restent à combler***

Plus de la moitié des chefs de projet de gestion des ressources communautaires des T.N.-O. ont souligné la nécessité d'un soutien permanent pour satisfaire aux besoins à long terme en matière de planification des ressources et de l'environnement. Ils ont ajouté que la mise en oeuvre de beaucoup de plans de gestion des ressources communautaires nécessitaient un soutien permanent. Une collectivité a souligné la nécessité de mettre sur pied un centre pour les jeunes et un programme pour les jeunes contrevenants. En outre, à Fort Simpson, on a noté la nécessité de renforcer les capacités, en particulier dans le domaine de la gestion des terres et des ressources. Il y a lieu de continuer à rechercher des approches et des mécanismes qui favorisent le rapprochement des questions économiques et environnementales et l'établissement d'un équilibre entre celles-ci.

Quelques dirigeants régionaux des T.N.-O. ont indiqué que les projets nécessitant des ententes de cogestion progressaient plus lentement et que les projets de moindre envergure avaient connu plus de succès. On a laissé entendre que davantage de progrès auraient pu être faits, s'il avait été possible de financer les collectivités à pleine capacité. Certains ont tout bonnement manifesté des inquiétudes en ce qui a trait au statut des comités locaux de mise en oeuvre du PGRC et ce qui pourrait advenir des nouvelles infrastructures si l'argent nécessaire à l'entretien après la fin de la SEA venait à manquer.

- ***Divers projets à court terme ont été identifiés***

Les chefs de projet des deux régions ont expliqué que divers projets avaient été identifiés mais n'avaient pas encore été amorcés. Les chefs de projets des T.N.-O. ont souligné le problème des décharges qui sont presque remplies à capacité, ainsi que la nécessité d'implanter un programme de recyclage dans les deux territoires, de sensibiliser davantage les résidents, en particulier ceux des régions éloignées, aux questions environnementales et d'assurer la permanence des activités de sensibilisation. Plus de la moitié des chefs de projet du Yukon ont indiqué que beaucoup de besoins demeuraient non comblés notamment en matière de programmes de recyclage et de sensibilisation aux problèmes de gestion des ressources et de l'environnement. Les chefs de projet des deux régions ont indiqué que le volet avait suscité des attentes en matière de protection de l'environnement et que l'on se devait d'y répondre en priorité.

Insuffisance de personnel au Yukon

Les chefs de projet et les partenaires autochtones du Yukon ont souligné certaines lacunes attribuables au gouvernement, comme par exemple l'absence d'une personne désignée pour assurer la gestion des projets. Ils ont également mentionné que la rigidité des règles de financement faisait obstacle à la participation efficace des collectivités. À leur avis, la présence d'un personnel en nombre suffisant améliorerait l'efficacité du programme.

Pertinence continue du volet Action sur l'intégration de l'environnement et de l'économie

- ***Caractère approprié des objectifs***

Toutes les personnes interrogées s'entendent pour dire que les objectifs du PGRC sont appropriés. Ce programme est apprécié parce qu'il permet aux collectivités de mieux comprendre l'utilisation des terres et de jeter les bases du développement durable dans des domaines comme ceux de l'exploitation minière et forestière. Cependant, beaucoup reste à faire. Les entrevues ont fait ressortir la nécessité de développer la capacité des collectivités à évaluer les ressources environnementales et à élaborer des plans de gestion. Dans certains cas, il a fallu plus d'un an pour amener des collectivités à discuter de problèmes communs. Ainsi, les objectifs du plan de travail ont évolué avec le temps au fur et à mesure que la nécessité de l'établissement de plans à long terme prenait de l'importance. Ceux pour qui les objectifs étaient inappropriés ont déploré l'élaboration d'un trop petit nombre de plans de gestion des ressources ainsi que l'insuffisance de l'orientation fournie aux collectivités.

Presque tous les chefs de projet, partenaires autochtones et participants aux études de cas ont fait l'éloge du PAE. Un chef de projet des T.N.-O. a qualifié le PAE de programme «à grand incidence, à faible coût». Pour d'autres, le PAE répond aux besoins permanents des collectivités. Peu d'autres programmes offrent aux collectivités la possibilité de mettre en oeuvre les solutions qu'elles-mêmes jugent appropriées.

- ***Liens ou chevauchement***

Les représentants régionaux se sont dits d'avis que les activités réalisées dans le cadre du volet Action sur l'intégration de l'environnement et de l'économie étaient clairement définies comparativement à celles des autres volets de la Stratégie. Ce volet était parfois perçu comme un véhicule de diffusion d'information pour les autres activités de la SEA et certains répondants ont fait état de l'interdépendance du PGRC et des volets Action sur l'eau et Action sur les contaminants dans le cadre de certains projets particuliers. Certains représentants régionaux et chefs de projet ont indiqué que le volet Action sur l'intégration de l'environnement et de l'économie était fondé sur la sensibilisation et l'éducation alors que les autres volets de la Stratégie étaient plutôt axés sur la réparation des dommages.

Les répondants ont fait état d'un certain chevauchement entre le PGRC, le Programme de négociation de l'accès aux ressources (PNAR) et les EDE territoriales de même qu'entre les ententes d'Environnement Canada avec les partenaires de l'Environnement et le PAE. Le PNAR et le PGRC financent des initiatives de cogestion qui favorisent l'exploitation durable des ressources naturelles. Les deux programmes visent à financer les principaux bénéficiaires du développement des ressources, mais diffèrent sur le plan des priorités. On peut donc parler davantage de complémentarité que de chevauchement.

- ***Après la SAE***

Tel que mentionné, presque tous les renseignements recueillis appuient la nécessité de poursuive les travaux entrepris dans le cadre de ce volet de la SEA. Tous s'entendent pour dire que la SEA a jeté les bases de l'identification et de la planification de projets qu'il faudra continuer d'appuyer après l'expiration de la Stratégie.

Améliorations et solutions de rechange

Points forts et points faibles du volet Action sur l'intégration de l'environnement et de l'économie

Points forts

- En règle générale, l'orientation des collectivités est perçue comme la caractéristique la plus importante des programmes de ce volet.
- L'établissement de partenariats, l'habilitation des collectivités et la responsabilité des collectivités relativement à la réalisation des projets sont considérés comme les principaux points forts du volet.
- Les collectivités ont bénéficié de la majeure partie du financement en raison du faible niveau de frais administratifs généraux.
- Le PAE et le PGRC ont créé de l'emploi direct dans les collectivités.
- Équité, accessibilité et ouverture du personnel du MAINC.
- Le fait qu'il y ait deux dates limites de présentation des demandes dans le cadre du PAE a été considéré comme un élément positif.
- L'admissibilité de divers types de projets dans le cadre des programmes du volet.
- Le PAE et le PGRC ont favorisé la coopération entre les divers intervenants.

Points faibles

- Le plafond de 5 000 $ était insuffisant pour mener à bien certains des projets dans le cadre du PAE.
- Bien que certaines collectivités auraient bénéficié de la réalisation de programmes en coopération avec d'autres (p. ex. recyclage), le PAE n'était pas conçu pour appuyer des projets régionaux.

- Les dates limites de demande et de présentation des rapports dans le cadre du PAE ne coïncident pas toujours avec l'année scolaire ou les activités saisonnières.
- L'aide financière à long terme dans le cadre du PGRC n'est pas disponible pour assurer l'exécution des projets et les ressources sont insuffisantes après l'expiration de la Stratégie.
- L'aide financière devrait être versée plus rapidement.
- L'absence de personnel attitré au Yukon a posé certaines difficultés.

Secteurs à améliorer

- ***Processus de financement***

En règle générale, les répondants se sont dits satisfaits des processus de financement tant du PGRC que du PAE et ont louangé l'aspect relatif au Nord de même que les mécanismes qui permettaient à tous les membres des comités de participer au processus décisionnel. Les demandes de financement qui dépassaient largement le budget disponible ont fait l'objet d'un examen approfondi à l'occasion des rencontres semi-annuelles, mais on aurait cependant aimé disposer de plus de temps pour procéder à une analyse plus minutieuse. Certaines questions comme l'octroi des soldes budgétaires aux écoles et l'attribution de fonds pour une couverture plus vaste ont soulevé un certain désaccord.

Beaucoup de chefs de projet se sont dits d'avis que le niveau de financement, en particulier dans le cadre du PAE, devrait être accru. L'incapacité d'achever certains projets a été attribuée au manque de fonds, mais cette situation pourrait aussi être imputable aux mauvaises pratiques de gestion. Les mêmes répondants ont indiqué que ces projets avaient des retombées considérables dans les collectivités. On a jugé que les fonds consacrés au PAE à Fort Simpson constituaient du capital de démarrage et en a mentionné la nécessité de demander aux organismes de financement d'aider à l'achèvement des projets.

- ***Suivi***

Des chefs de projets du PAE dans les deux régions ont mentionné que le suivi était limité. Plus de la moitié des projets n'ont reçu que peu de suivi de la part du MAINC. Dans les cas où il y a eu suivi, la collectivité a demandé de l'information, une présentation au chef et au conseil ou à la collectivité ou des personnes ont demandé à connaître les effets des travaux en cours. Le tiers des projets en cours au moment de l'évaluation n'avait fait l'objet d'aucun suivi de la part de la collectivité ou d'un organisme gouvernemental. Tous les chefs de projet s'entendent cependant pour dire qu'un suivi plus intensif de la part du MAINC aurait été souhaitable ne serait-ce que pour s'assurer de l'avancement des travaux ou pour offrir son aide, au besoin. La collectivité de Carcross-Tagish a indiqué qu'une surveillance insuffisante est aussi peu souhaitable que des exigences excessives à cet égard.

Les représentants régionaux sont d'avis que les projets réalisés dans le cadre du PAE ont fait l'objet d'un suivi adéquat étant donné qu'il s'agissait pour la plupart, de projets simples et à court terme. Le consensus était toutefois moins évident en ce qui concerne les projets réalisés dans le cadre du PGRC. Le caractère adéquat du suivi était parfois associé directement au personnel visé. Plusieurs sources de données laissaient planer un doute quant au suivi des projets. Les représentants des collectivités et chefs de projets du Yukon ont relié l'insuffisance du suivi des projets réalisés dans le cadre du PGRC à l'absence de personnel attitré au bureau régional du MAINC.

- ***Élargissement ou redéfinition du PGRC***

Certains chefs de projets et résidents de Fort Simpson ont laissé entendre qu'à l'intérieur du PGRC, il existait un manque d'appréciation de l'interrelation entre les questions relatives à la gestion des ressources, aux terres et à l'administration. À leur avis, le PGRC devrait être élargi pour permettre aux Autochtones d'étudier et de formuler des options en matière de revendications territoriales et d'autonomie gouvernementale.

- ***Il serait souhaitable d'améliorer la promotion des programmes du volet Action sur l'intégration de l'environnement et de l'économie***

Plusieurs sources de données ont associé à la Stratégie en général la qualité moins que convenable de la promotion du volet Action sur l'intégration de l'environnement et de l'économie. Selon certains représentants des collectivités, cette situation constituait une lacune de la Stratégie et pouvait être attribuable à l'incapacité de rejoindre les petites collectivités éloignées. Selon eux, le programme devrait être publicisé en conformité avec les modes de communication à l'échelon des collectivités. On a laissé entendre que les présentations et les annonces à la radio et à la télévision autochtones, les présentations en personne, etc. sont plus efficaces que les brochures expédiées par la poste. Certains dirigeants ont indiqué que des résidents recevaient l'information et ne la partageaient pas avec les autres.

- ***Il y aurait lieu de revoir la représentation aux comités de la SEA***

Certains chefs de projets ont suggéré de revoir la composition des comités. Selon eux, la représentation autochtone subit beaucoup de changements et les organisations autochtones régionales ou nationales ne constituent peut-être pas les représentants les plus appropriés. Ce genre de réalité politique devrait être examinée plus attentivement avant la formation des comités.

- ***La promotion du RIN devrait être améliorée***

Tel que mentionné précédemment, le RIN n'a pas rejoint un auditoire aussi vaste qu'on l'aurait souhaité. Plusieurs témoignages retenus indiquent qu'une promotion améliorée, associée à des cours de formation pratique sera nécessaire pour permettre au Réseau de réaliser son plein potentiel en tant que source d'information.

5. CONCLUSIONS

En règle générale, le volet Action sur l'intégration de l'environnement et de l'économie s'est révélé l'élément le plus visible de la Stratégie pour l'environnement arctique mais est celui auquel on a consacré le moins de ressources. Cependant on a indiqué que c'est ce volet qui a eu les plus importantes retombées tant sur le plan de l'établissement de partenariats entre les collectivités et le gouvernement et sur le plan de la création d'emplois.

Le Programme de gestion des ressources communautaires (PGRC) a été perçu par les collectivités et nombre de représentants régionaux comme favorisant l'élaboration de plans pour traiter avec les gouvernements et l'industrie au sujet de l'utilisation des terres. Bien que tous les projets réalisés dans le cadre du PGRC n'aient pas débouché sur des plans concrets, on s'entend généralement pour dire que des lignes directrices plus serrées sont nécessaires pour faire en sorte que le programme soit utilisé comme prévu. Selon toutes les personnes interrogées, les ressources disponibles pour la planification diminuent. Les chefs de projet des collectivités, en particulier, ont souligné la nécessité de prévoir des ressources de mise en oeuvre à long terme.

Bien que tous s'entendent pour dire que le Programme d'action environnementale (PAE) a rapporté beaucoup comparativement à l'argent investi, peu sont en faveur de son maintien. On a convenu que le règlement des problèmes environnementaux exige des solutions à long terme. Bien que les programmes à court terme suscitent la participation des collectivités, ils ne suffisent pas à régler de grands problèmes comme ceux qui sont reliés à la gestion des déchets ou au nettoyage des sites existants.

Tous les témoignages recueillis indiquent que le Réseau d'information nordique pourrait être plus utile si on en faisait une meilleure promotion. Tous s'accordent pour dire que la valeur du RIN réside dans le fait qu'il permet de regrouper l'information relative à la Stratégie et qu'il est accessible sur Internet. Cependant, on a fait remarquer que certaines personnes ont eu de la difficulté à utiliser la base de données en raison de l'infrastructure des communications dans certaines régions du Nord.

Tous les renseignements recueillis indiquent que le système des comités a bien fonctionné dans le cadre de ce volet de la SEA. Dans certains cas, les répondants ont cité le système en modèle pour les programmes futurs exigeant un partenariat entre les organisations autochtones, les collectivités et les gouvernements. On a jugé la coopération positive et la diffusion de l'information efficace. En règle générale, les dirigeants communautaires se sont dits satisfaits du processus décisionnel lié aux propositions.